

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES RAPPORTS DE LA BANQUE DE FRANCE et du Trésor public

Pendant la Guerre 1914-1918

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présentée et soutenue le 8 décembre 1921, à 14 heures

PAR

M. DURET

Président : M. JÈZE, Professeur.

Suffragants : $\left\{ \begin{array}{l} \text{M. SOUCHON, Agrégé.} \\ \text{M. NOGARO, Chargé de Cours.} \end{array} \right.$

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU et C^{ie}

ÉDITEURS

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13

1921

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES RAPPORTS DE LA BANQUE DE FRANCE et du Trésor public

Pendant la Guerre 1914-1918

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le 8 décembre 1921, à 14 heures

PAR

M. DURET



Président : M. JÈZE, Professeur.

Suffragants : $\left\{ \begin{array}{l} \text{M. SOUCHON, Agrégé.} \\ \text{M. NOGARO, Chargé de Cours.} \end{array} \right.$

PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU et C^{ie}

ÉDITEURS

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13

1921



Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS

Au cours des cinq années de l'effroyable cataclysme qui devait ébranler les trois-quarts de l'Europe jusque dans ses fondements, tandis que notre pays, luttant pour sa liberté et peut-être son existence, était engagé à fond dans une guerre sans merci, il n'est pas un Français vraiment digne de ce nom qui ne se soit demandé avec angoisse si l'armature politique, économique et sociale de la nation serait en mesure de résister jusqu'au bout à la pression d'événements dont l'ampleur laissait loin derrière elle les prévisions les plus hardies de la période d'avant-guerre : qu'un rouage vînt à se fausser et la machine entière s'arrêterait ; qu'un organe cessât de fonctionner et c'était la catastrophe inéluctable. Le destin, d'aucuns diront la providence, en ses secrets desseins ne l'a pas permis et c'est à nos adversaires, dont les institutions, fruit d'un effort méthodique et sûr, semblaient pourtant autrement adaptées que les nôtres à la conduite de la guerre, qu'il était réservé de succomber. Quoi qu'il en soit, il n'est pas sans intérêt de jeter un coup d'œil

rétrospectif sur la façon dont se sont comportés, en ces heures critiques, les rouages essentiels de l'Etat et d'examiner dans quelle mesure ils ont répondu à l'attente du pays. Or au premier rang d'entre eux figure notre grand institut national d'émission. L'argent a toujours été le nerf de la guerre et il suffit de se rappeler l'ampleur du conflit, le chiffre des effectifs engagés, les stocks de matériel de toute nature consommés pour se convaincre qu'il l'est aujourd'hui plus que jamais. C'est dire combien le rôle de la Banque de France, en raison des conventions passées avec l'Etat, se trouvait grandi du jour de la mobilisation générale, combien ses rapports avec le Trésor public devenaient par là même plus étroits. La durée des hostilités, jointe à la progression continue des dépenses, devait les resserrer encore jusqu'à faire de cet établissement, selon le mot d'un Ministre des Finances, un des ressorts essentiels de notre résistance financière. Telles sont les considérations qui ont inspiré cette étude, en tête de laquelle nous avons cru devoir faire figurer quelques considérations sur l'émission du papier-monnaie et les inconvénients de l'inflation fiduciaire.

CHAPITRE PREMIER

Le papier-monnaie. — Les inconvénients de l'inflation fiduciaire

L'accroissement de la population, le développement des moyens de communication et, par voie de conséquence, celui des transactions commerciales ont depuis longtemps conduit les gouvernements et les peuples à créer une monnaie capable, d'une part, de suppléer à l'insuffisance des espèces métalliques, de l'autre, de circuler par grandes quantités avec le minimum de frais et de risques : de là l'invention de la monnaie de papier ou pour parler de sa forme la plus commune, du billet de banque.

La monnaie de papier se présente essentiellement sous la forme d'une promesse de payer une certaine somme en numéraire : il semble donc à priori que le papier en circulation ne saurait dépasser le chiffre de la couverture or déposée dans les coffres de l'établissement qui l'a émis. Mais puisque l'un des buts que l'on se propose en émettant cette monnaie est de

suppléer à l'insuffisance des stocks métalliques, on conçoit que dans cette hypothèse il ne serait guère atteint : or les faits économiques sont là pour prouver qu'à condition de rester dans une juste mesure on peut sans inconvénient émettre de la monnaie de papier pour un chiffre bien supérieur à la réserve qui lui sert de gage : c'est là, la caractéristique essentielle de la monnaie dite fiduciaire qui, son nom l'indique, circule en raison même de la confiance qu'elle inspire, du crédit que le public accorde à ceux qui font promesse de la rembourser en numéraire. Mais qu'on ne s'y trompe pas : que l'émission soit le fait de l'Etat — ou d'une Banque d'Etat, ce qui revient au même — d'établissements divers comme aux Etats-Unis ou d'une banque pourvue d'un monopole, comme c'est le cas chez nous, la monnaie de papier ne cesse pas d'être convertissable en espèces. Et c'est uniquement parce que les porteurs de billets lui font confiance, qu'ils n'exigent pas tous simultanément leur remboursement et qu'il est par suite possible de porter l'émission à un chiffre bien supérieur à celui de la réserve métallique qui lui sert de couverture. C'est ainsi qu'à la veille de la guerre la Banque de France avait une encaisse métallique dépassant à peine quatre milliards alors que les billets en circulation approchaient du chiffre de six milliards. Nous ferons remarquer enfin que la monnaie de papier peut être dotée du cours légal, qui se traduit par l'obligation pour le public de l'accepter dans les paiements sans

aucune limitation, contrairement aux monnaies dites d'appoint.

Mais si la monnaie de papier présente cet avantage de pouvoir être produite avec la plus grande facilité, c'est là une arme à double tranchant et dont le maniement n'est pas sans danger. Que survienne, en effet, une crise, par exemple une guerre, que l'Etat soit dans l'obligation de se procurer sans retard des sommes importantes, le Trésor pourra sans doute recourir à l'emprunt. Mais un emprunt exige des délais ; en outre l'opération peut ne réussir qu'à demi, le marché n'absorber que difficilement les titres. Enfin l'Etat devra consentir aux souscripteurs un intérêt et des avantages d'autant plus onéreux pour lui que la situation sera plus difficile. Quelle tentation pour lui que celle de recourir à la monnaie de papier soit en l'émettant lui-même soit en demandant à la banque d'émission de lui consentir des avances. Et comme l'émission du papier n'aura pas pour corollaire un accroissement correspondant de la réserve métallique, il est à craindre que le public ne conserve pas la même confiance au billet de banque, qu'il se rue aux guichets pour en obtenir le remboursement et qu'une panique financière s'ensuive. C'est alors que l'on décrète le cours forcé, autrement dit la transformation de la monnaie de papier en papier-monnaie. L'Etat paiera ses créanciers avec son papier-monnaie, eux-mêmes l'imposeront à leur tour dans leurs paiements sans qu'aucun des porteurs successifs puisse en

exiger le remboursement en espèces. L'émission de papier-monnaie aboutit ainsi à un emprunt forcé, la forme la plus dangereuse de toutes car elle n'a d'autres limites, en principe tout au moins, que la capacité de tirage des presses d'impression.

Mais ce papier-monnaie n'est qu'une monnaie conventionnelle : il n'a d'autre valeur que celle imposée par la volonté de l'Etat. Aussi cette valeur ne se maintient-elle pas. Et alors se manifestent, à mesure que les émissions se succèdent, tous les inconvénients de l'inflation fiduciaire. Si, l'Etat, en effet, recourt à l'émission de papier-monnaie, c'est que sa situation est obérée ; aussi les émissions n'auront-elles d'autre limite que les besoins du Trésor et comme en vertu même du cours forcé, le public est contraint de conserver cette monnaie ; celle-ci ne tarde pas à dépasser les besoins de la circulation et fatalement se déprécie. L'exemple à jamais fameux des assignats est gravé dans toutes les mémoires ; dans d'autres pays et à d'autres époques, notamment aux Etats-Unis, en Autriche, en Italie, en Angleterre même, au moment des guerres napoléoniennes, le même phénomène s'est produit. On ne peut guère citer qu'un seul exemple de papier-monnaie qui ait circulé sans dépréciation sensible : celui du billet de la Banque de France après la guerre de 1870. La dépréciation atteignit au maximum 2 et demi % : cela tient d'abord à la grande confiance qu'inspirait la Banque, en second lieu et dans une certaine mesure au fait que le

paiement de l'indemnité à l'Allemagne avait retiré de la circulation une certaine quantité de numéraire et que l'émission de billets de banque répondait à un besoin réel.

Cette exception ne fait qu'illustrer de façon frappante l'avantage qu'il peut y avoir à concéder le privilège d'émission à une banque privée, autonome, plutôt qu'à le faire exercer directement par l'Etat. Si la banque, en effet, est gérée avec prudence, si ses dirigeants ont conscience de leur responsabilité, ils sauront limiter les émissions de façon à ne pas compromettre les intérêts et la bonne marche de l'établissement ; ils sauront au besoin opposer aux sollicitations du Trésor des remontrances, voire un refus formel, témoin celui qui fut opposé en 1871 aux demandes du Gouvernement de la Défense nationale, au grand scandale de Gambetta. Si au contraire l'Etat dispose en souverain maître de la faculté d'émission, il sera poussé par les nécessités budgétaires à en abuser sans que rien ne puisse l'arrêter sur la pente fatale : l'exemple actuel du gouvernement des soviets en Russie, à défaut de celui de la Révolution française, nous dispensera d'insister. C'est, d'ailleurs, ce que faisait très bien ressortir en 1918 M. Milliès-Lacroix qui voyait dans l'association de la banque et de l'Etat « un frein salubre à toute mesure
« arbitraire qui pourrait être dictée, en des circon-
« stances critiques ou troublées, par des préoccupa-
« tions étrangères aux intérêts financiers et écono-

« miques de la nation ou en contradiction avec
« eux. »

Ainsi donc, l'expérience le prouve, le papier-monnaie est condamné à subir une dépréciation rapide et progressive : de là découlent de multiples inconvénients tant pour les particuliers que pour l'Etat lui-même. Si l'on envisage tout d'abord le marché intérieur, cette dépréciation se traduit par une hausse des denrées et marchandises de toute nature en même temps que par une grande instabilité des prix. Or si l'Etat a recours à cet emprunt forcé qu'est l'émission de papier-monnaie, c'est évidemment qu'il a de grosses dépenses, fournitures ou services à solder, par exemple en vue d'une guerre : les sommes qui lui auront de prime abord paru suffisantes pour couvrir ses besoins n'auront qu'un pouvoir d'achat inférieur à celui prévu, d'où la nécessité d'une nouvelle émission, qui entraînera une nouvelle dépréciation de la monnaie nationale. Et si cette ligne de conduite se prolonge, la situation ne fera qu'empirer.

Les conséquences sont bien plus fâcheuses encore au point de vue des relations extérieures. En effet, dans les échanges internationaux, les paiements s'effectuent en monnaie saine ou, pour être plus précis, sur la base de l'étalon or. Qu'arrive-t-il au pays à monnaie dépréciée ? Dépourvu d'or par l'effet de la loi de Gresham, qui veut que la mauvaise monnaie chasse la bonne, il sera obligé de solder ses dépenses à l'étranger avec son papier déprécié c'est-

à-dire en versant une somme représentant non seulement le montant nominal de sa dette mais encore une prime calculée sur la dépréciation de la monnaie nationale par rapport à la monnaie étrangère. C'est le phénomène bien connu de la hausse des changes, dont nous souffrons encore tant alors qu'antérieurement à la guerre, grâce à notre portefeuille de valeurs étrangères qui nous assurait une balance des comptes favorable, il jouait en notre faveur. Et si dans le but de se procurer de l'or, l'Etat contracte un emprunt extérieur, il sera obligé d'en assurer le service en or ; comme d'autre part, ses recettes normales, constituées par l'impôt, rentrent sous forme de monnaie dépréciée, il devra verser des annuités bien supérieures à leur montant nominal et cette perte au change ne sera pas sans créer de graves difficultés à l'équilibre budgétaire.

A tous points de vue donc — car les simples citoyens, ceux tout au moins qui disposent de revenus immuables, ne sont pas dans une situation plus avantageuse que celle du Trésor — il importe de revenir au plus tôt à la convertibilité en espèces. Et pour ce il importe avant tout de mettre un terme aux émissions nouvelles, qui ne peuvent qu'aggraver la situation. En second lieu l'Etat doit se préoccuper de retirer de la circulation tout le papier-monnaie en excédent sur les besoins du public. Il aura même grand intérêt à effectuer dans le plus court délai les remboursements nécessaires à cette opération : si, en effet, pour des

raisons extrinsèques, telles que la reprise des exportations, le papier-monnaie tend à se rapprocher de la monnaie saine, il peut en résulter de grosses pertes pour le Trésor. En effet, alors que celui-ci a reçu, sous forme d'avance, des francs-papiers valant trente ou quarante centimes or, il pourra être amené à restituer des francs d'une valeur or bien supérieure. Sans doute les caisses publiques restituent à la Banque le papier même reçu des débiteurs de l'Etat mais il faut tenir compte de ce que le rendement nominal de l'impôt est fonction de la vie économique du pays et des chiffres par lesquels elle se traduit. Or, au fur et à mesure de la valorisation du papier-monnaie, les prix, par un phénomène contraire à celui qui s'est produit lors de sa dépréciation, ont tendance à baisser, l'assiette de l'impôt se rétrécit et les caisses du Trésor ne recouvrent que des sommes inférieures aux prévisions : d'où la nécessité d'aggraver le taux de l'impôt c'est-à-dire de demander de nouveaux sacrifices aux contribuables.

Tels sont les graves inconvénients qui résultent pour l'Etat d'un recours démesuré aux émissions de papier-monnaie. Pour éviter à ses contribuables un effort momentané, il leur ménage dans l'avenir de lourds et longs sacrifices. C'est pourquoi le recours à l'impôt jusqu'à l'extrême limite des facultés fiscales du pays s'impose dans les périodes critiques comme celle que nous venons de traverser. On provoquera certes des protestations, des critiques : un impôt

nouveau, un relèvement de taxe est toujours mal accueilli. Mais l'Etat ne doit pas se borner à envisager le présent ; il lui faut se rappeler que les générations sont solidaires et que nul n'a le droit de se soustraire au devoir qui lui incombe : c'est ce que comprenait fort bien le grand politique anglais qui déclarait qu'il n'aurait fait vraiment œuvre utile que le jour où il serait devenu l'homme le plus impopulaire de tout le royaume. Ce sont là des principes contre lesquels nul ne peut aller ; il nous reste à voir comment ils furent mis en œuvre par ceux qui eurent charge de diriger la France au cours de la tourmente qui vient de s'abattre sur notre pays.

CHAPITRE II

La situation financière au 2 août 1914. — Pouvoirs financiers conférés au Gouvernement pour conduire la guerre.

La guerre européenne allait placer les hommes d'Etat français en face du problème financier le plus formidable qu'un gouvernement ait jamais eu à résoudre. Nous allions, en effet, avoir à faire face à des dépenses de guerre dont l'énormité a dépassé les prévisions les plus hardies et ce dans des conditions particulièrement difficiles : à l'encontre de tel autre belligérant, la Grande Bretagne, par exemple, qui pouvait aborder le conflit avec un budget correct et un système fiscal des plus élastiques, nous nous trouvions dans une situation des plus délicates. « On était, « écrit M. le professeur Jèze, en pleine crise de réorganisation fiscale. Les dépenses publiques dépassaient considérablement les ressources normales et permanentes et les pouvoirs publics travaillaient à « une réforme fiscale profonde de nature à fournir les

« recettes nouvelles indispensables. Comme on n'arrivait pas à se mettre d'accord, on continuait à recourir à des expédients financiers : comptes spéciaux, compte provisionnel, émission d'emprunts à court terme. » (1) Bref, faute de franchise et disons le mot, de courage fiscal, notre budget était en déficit à l'état permanent. Au mois d'avril 1914 M. Aimond, sénateur de Seine-et-Oise, avait poussé le cri d'alarme mais il était trop tard et le coup de tonnerre du 2 août 1914 nous surprit, ainsi que l'avouait un peu plus tard M. Ribot, Ministre des Finances, alors que « nous n'avions pas pris toutes les précautions les plus propres à nous permettre d'en soutenir l'effort au point de vue financier. »

Quoi qu'il en soit, il importait de pourvoir sans retard, en un moment aussi critique, aux dépenses nécessitées d'abord par la mobilisation, par la conduite des hostilités par la suite. Et dans ce but le Gouvernement demanda aux Chambres de l'affranchir des règles destinées en temps normal à assurer le contrôle et la prépondérance du Parlement en matière financière. Ce fut l'objet de deux lois, toutes deux datées du 5 août 1914. La première « modifiant la loi du 14 décembre 1879 sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décrets pour les besoins de la défense nationale » autorisait le Gouvernement, en cas de mobilisation et en cas d'absence simultanée

(1) *Les Finances de guerre de la France*, p. 73.

des Chambres, à ouvrir des crédits de cette nature par des décrets rendus en Conseil d'Etat après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des Ministres, sous réserve de ratification par le pouvoir législatif dans la quinzaine de la plus prochaine réunion des Chambres. Et l'article unique de la loi ajoutait: « Ces « décrets indiqueront les voies et moyens qui seront « affectés aux crédits demandés et autoriseront, s'il y « a lieu, la création et la réalisation des ressources extraordinaires nécessaires. »

Ce pouvoir de créer des ressources extraordinaires, conséquence logique de la faculté d'ouvrir des crédits additionnels, n'autorisait en aucune façon le gouvernement à établir un impôt nouveau, une taxe nouvelle ni même à relever le taux de ceux en vigueur ; c'est, en effet, une règle fondamentale du droit public, dans le régime démocratique, que seul le Parlement peut imposer de nouvelles charges au contribuable. La loi visait donc exclusivement des emprunts et encore des emprunts à court terme, non susceptibles d'engager la politique financière à venir : le texte, étant un texte d'exception, ne saurait être interprété que dans un sens éminemment restrictif. Peu importait, d'ailleurs, ces réserves une fois faites, que le Gouvernement s'adressât, pour réaliser les fonds, au public, à l'étranger ou à la Banque de France. Mais la capacité d'absorption du marché monétaire était limitée, l'encaisse de la Banque également : il était donc nécessaire d'envisager l'hypothèse où l'on serait contraint d'avoir

recours à l'emprunt forcé sous forme d'émission de papier-monnaie. Ce fut l'objet d'une deuxième loi, également du 5 août 1914, et dont le texte était ainsi conçu :

Art. 1^{er} — « Le chiffre des émissions de billets de
« la Banque de France et de ses succursales, fixé au
« maximum de 6 milliards 800 millions (loi du 29
« décembre 1911) est élevé provisoirement à 12
« milliards. Il pourra être porté au delà de cette
« limite par décret rendu en Conseil d'Etat sur la
« proposition du Ministre des Finances. »

L'art. 2 édictait des dispositions analogues pour la Banque de l'Algérie.

Art. 3. — « Jusqu'à ce qu'il en soit disposé autrement par une loi, la Banque de France et la Banque
« de l'Algérie sont dispensées de l'obligation de rem-
« bourser leurs billets en espèces. »

Art. 4 — « Sont approuvées : 1^o) les deux conven-
« tions passées le 11 novembre 1911 entre le Minis-
« tre des Finances et le gouverneur de la Banque de
« France. 2^o) la convention passée le 30 novembre
« 1911 entre le Ministre des Finances et le directeur
« général de la Banque de l'Algérie. Sont données
« en conséquence toutes les autorisations législatives
« nécessaires à la mise en vigueur des dites conven-
« tions. »

Art. 5 — « Les trois conventions visées à l'article 4
« ci-dessus sont dispensées de timbre et d'enregistre-
« ment. »

Ainsi donc le gouvernement se voyait accorder, d'une part, la faculté de faire émettre par la Banque de France du papier-monnaie en quantité illimitée, de l'autre, de passer avec la Banque des conventions ayant pour objet de consentir des avances à l'État. C'était un pouvoir formidable, dangereux pour la prospérité publique si le Ministre des Finances cédait à la tentation d'en user trop largement. Nous allons voir quel usage il en fut fait mais il nous faut auparavant revenir sur les conventions de 1911 que la loi précitée mettait en vigueur.

CHAPITRE III

Les avances de la Banque à l'État jusqu'à l'armistice (11 novembre 1918)

Première phase : pendant la mobilisation.

De tout temps les peuples comme les gouvernements se sont préoccupés, dès le temps de paix, d'être financièrement en mesure de procéder, le cas échéant, à la mobilisation de leurs armées. Le procédé primitif résidait exclusivement dans la constitution d'un trésor de guerre : Athènes, Rome, plus près de nous Henri IV y ont eu recours. L'institution a survécu en Allemagne, où la tradition se rattache au fondateur de la grandeur du pays, Frédéric II : une somme de 120 millions de marks, prélevée sur l'indemnité de guerre de 5 milliards extorquée à la France à la suite de nos revers de 1870 avait été déposée dans la Tour de Spandau et fut portée en 1913 à 240 millions de marks au moyen d'un prélèvement sur la contribution extraordinaire de guerre. Bien que des économistes de valeur, entre autres Wagner, se

soient faits les défenseurs de cette institution, elle semble aujourd'hui condamnée tant en raison de la disproportion entre la somme ainsi mise en réserve et les dépenses à couvrir que des inconvénients multiples qu'entraîne sa constitution. D'autres moyens financiers résident soit dans l'emprunt volontaire à court terme, soit dans l'emprunt forcé sous toute ses formes : émission directe ou indirecte de papier-monnaie au cours forcé, paiement obligatoire des fournisseurs ou des réquisitions en titres du Trésor. Mais ce sont là des moyens de Trésorerie qui ne sont pas toujours d'un emploi facile ou d'un rendement immédiat. La vraie solution, les événements se sont chargés de le prouver, réside dans l'adaptation à l'économie d'un Etat moderne du vieux procédé du trésor de guerre : c'est ce que M. le professeur Jèze a fort exactement appelé le Trésor de guerre à la française, en d'autres termes l'encaisse métallique de la Banque de France. « Toute les fois dit-il, que dans un pays « l'encaisse métallique dépasse considérablement par « son importance ce qui est raisonnablement et au « seul point de vue économique et financier nécessaire pour la garantie de la circulation fiduciaire « l'excédent peut être considéré comme constituant « un trésor de guerre d'une forme particulière (1). » Et l'éminent professeur, de faire ressortir les avantages de cette combinaison sur le Trésor de guerre alle-

(1) Jèze : *Les finances de guerre de la France*, p. 194.

mand : dans un pays démocratique et pacifique comme le nôtre, qui ne se résigne à la guerre qu'à la dernière extrémité, un trésor de guerre serait à la merci de tous les parlementaires soucieux avant tout de réclame électorale ; d'autre part, la constitution d'un trésor à l'allemande entraîne des charges pour l'Etat, sans parler de la perte annuelle des intérêts. Par contre l'augmentation de l'encaisse de la banque d'émission renforce le crédit de son billet, permet au besoin la régularisation du cours du change et économe l'usure de la monnaie d'or qui résulte de la circulation effective des pièces, autrement dit le frai.

En outre, en ce qui nous concerne, toutes dispositions avaient été prises pour que la combinaison fonctionnât parfaitement au jour voulu. En vertu d'une convention conclue le 11 novembre 1911 entre le Ministre des Finances et la Banque de France, une avance de deux milliards neuf cents millions devait être faite au gouvernement en cas de mobilisation générale. Une deuxième convention, en date du même jour, prévoyait la remise immédiate au Ministre des Finances de lettres d'ouverture de crédits sur diverses succursales pour une somme de 500 millions, destinés au paiement des dépenses les plus urgentes. Et depuis lors la politique de la Banque n'eut qu'un but : renforcer son encaisse métallique et par là notre Trésor de guerre. En 1913, lorsque l'empire allemand doubla le chiffre du Trésor de Spandau, la Banque, comme le monde entier, ne s'y trompa pas et devant

cette nouvelle menace de guerre elle résolut de parer le coup : son encaisse métallique, qui au début de mai 1913, se tenait aux environs de 3.240 millions s'accrut au cours du deuxième semestre de la même année de plus de 200 millions ; du 1^{er} janvier au 30 juin 1914, nouvel accroissement de 458.300.000 francs, portant l'encaisse totale au chiffre de 4.141.341.663 francs. C'était une réponse aux préparatifs allemands. Et quelques mois plus tard, à l'assemblée des actionnaires de la Banque, tenue à Paris le 28 janvier 1915, le gouverneur, M. Georges Pallain, pouvait avec une légitime fierté se rendre ce témoignage : « Nous savions quelle tâche incombait à
« la Banque. Nous l'avons abordée avec une entière
« sécurité, parce que la Banque avait, elle aussi, très
« attentivement préparé sa mobilisation. »

« Vous savez que c'est surtout en vue d'une pareille
« éventualité que notre encaisse en or avait été depuis
« longtemps méthodiquement accrue, afin d'assurer
« une base de plus en plus large aux émissions de bil-
« lets exceptionnelles que devait entraîner la guerre.
« Depuis plus d'un an, nous suivions avec attention
« toutes les mesures financières qui pouvaient être
« l'indice de complications internationales et nous
« nous prémunissions, autant qu'il se pouvait, en
« augmentant encore notre réserve d'or de près d'un
« milliard de francs en quelques mois. »

Il ne restait, au jour de la mobilisation, qu'à demander au Parlement la ratification prévue par

l'article 5 de la convention. Ce fut, nous l'avons vu, l'objet d'une loi en date du 5 août 1914 qui, toujours en conformité avec ledit article 5, décréta le cours forcé et releva d'un chiffre égal le maximum de la circulation fiduciaire. Ainsi donc le Gouvernement se trouvait disposer d'une somme de trois milliards, y compris une avance de cent millions consentie par la Banque de l'Algérie, pour procéder à la mobilisation; cette somme était plus que suffisante puisqu'en fait, dans le courant du mois d'août 1914, les avances des deux Banques ne se chiffrèrent que par un total de 1.100 millions de francs.

Or, que l'on veuille bien considérer qu'au 23 juillet 1914 l'encaisse métallique or dépassait le chiffre de quatre milliards cent quarante millions pour une circulation fiduciaire de 3.912 millions: si l'Etat avait eu besoin d'or et qu'il eût demandé à la Banque de lui verser en numéraire les avances qu'elle lui consentait, elle eût pu, sans danger pour le crédit de son billet, lui donner satisfaction. En fait, au cours de la mobilisation, les avances à l'Etat furent exclusivement versées sous forme de coupures, comme semblait l'avoir prévu la convention de 1911 en spécifiant que son entrée en vigueur restait subordonnée à l'autorisation pour la Banque d'élever d'une somme égale la limite de la circulation fiduciaire.

D'ailleurs on eût pu, à la rigueur, éviter de décréter le cours forcé mais la convention de 1911, par mesure de précaution, l'avait également stipulé

D'ailleurs, des raisons primordiales militaient en sa faveur : d'une part, la Banque, vu les mesures moratoires, se trouvait dans l'impossibilité de réaliser son portefeuille commercial, en second lieu le Gouvernement — et nous verrons tout-à-l'heure combien il fut sage dans ses prévisions — tenait à conserver intacte l'encaisse métallique, de façon à garantir les billets qu'il pourrait être nécessaire d'émettre au cours des hostilités. Mais n'anticipons pas.

Ainsi, grâce à la politique prévoyante de la Banque dans les années qui ont précédé la guerre, grâce à la sagesse du gouvernement qui avait su, en temps de paix, ménager le crédit de cette grande institution, celle-ci a été en mesure de donner au pays les moyens d'effectuer en quelque sorte sa mobilisation financière avec une régularité et une précision admirables. Dès le 4 août 1914 M. le sénateur Aimond lui rendait ce témoignage : « C'est grâce à sa prudence et à sa pré-
« voyance, disait-il, que nous pouvons aborder avec
« confiance les difficultés qui nous attendent et la
» France ne saurait avoir trop de reconnaissance
» pour les administrateurs qui ont permis un pareil
« effort. »

Ce concours de la Banque, il se manifesta jusque dans les moindres détails : « Toutes dispositions
« avaient été prises dès la première heure, déclarait
« un peu plus tard M. Georges Pallain, pour assurer
« au service de caisse du Trésor un concours métho-
« dique et diligent. Les instructions étaient données ;

« elles ont été suivies par nos Directeurs avec une
 « telle ponctualité que tous les crédits ont pu être pré-
 « levés sur tous les points du territoire, sans incident
 « ni retard, pour la mise en route de toutes les unités
 « et que la Banque s'est trouvée ainsi coopérer au suc-
 « cès si impressionnant de la mobilisation générale. »

A tant de témoignages qu'on nous permette de joindre le nôtre, plus modeste : appelé par les circonstances à coopérer aux opérations d'un centre de ravitaillement de la banlieue parisienne, l'auteur de ces lignes se rappelle ces longues séances où les populations de Seine-et-Oise, vieillards, femmes, enfants, amenaient leur bétail réquisitionné, le passaient sur la bascule et séance tenante recevaient leur dû des mains du trésorier de la commission. C'était d'un calme impressionnant tandis qu'à quelque cent mètres on apercevait les trains bondés de troupes, enguirlandés de verdure, se dirigeant vers la frontière aux cris de : « A Berlin. » Hélas ! c'est à Dinant et à Charleroi qu'ils allaient, les malheureux !

Deuxième phase : pendant les hostilités.

Les théoriciens ont discuté à perte de vue sur les moyens qu'il convient de mettre en œuvre pour solder les dépenses de guerre et sans vouloir entrer dans le détail de la controverse nous dirons qu'ils ont tour-à-tour donné la préférence à l'un des deux procédés classiques : l'emprunt, l'impôt. Et chacun d'invoquer

à l'appui de sa thèse l'exemple de tel ou tel belligérant au cours des guerres passées. Quoi qu'il en soit, un fait nouveau domine toute la discussion lorsqu'on envisage la guerre européenne de 1914-1918 : c'est l'énormité des sommes nécessitées par la lutte. Ainsi, pour la France seulement, les dépenses mensuelles ressortaient dès les premiers mois de la guerre à 1.340 millions et ne cessèrent depuis lors de progresser pour osciller autour du chiffre fantastique de quatre milliards au moment de l'armistice. L'Angleterre et les Etats-Unis durent faire face à des dépenses plus formidables encore. Il est évident que dans ces conditions l'appel exclusif à l'impôt se heurtait à une impossibilité matérielle et absolue et le professeur Seligmann n'a pas hésité, en dépit de la grande élasticité fiscale avec laquelle les Etats-Unis entraient dans la guerre, à taxer de folie les théoriciens qui prétendaient le contraire. Bref le recours à l'emprunt s'imposait, en France plus qu'ailleurs en raison même des circonstances et le recours à l'emprunt, c'était, par la force même des choses, l'appel à la Banque de France.

Première période : août à décembre 1914.

Dans les mois qui suivirent la mobilisation le gouvernement français, à la merci d'événements tragiques, n'eut guère le choix d'une politique financière : l'invasion allemande, la retraite de nos troupes sur Paris avaient contraint le ministère à se retirer à

Bordeaux tandis que la perte de nos plus riches départements achevait de désorganiser notre vie économique déjà fortement touchée par la mobilisation de toutes les forces vives de la nation. En outre le Gouvernement, auquel on n'a pas manqué de le reprocher, d'ailleurs, avait cru devoir le 5 août 1914 prononcer la clôture de la session parlementaire. Mais c'est là un reproche à notre avis sans portée car le Parlement eût-il siégé alors, il était matériellement impossible dans le désarroi qui a suivi la mobilisation et le recul sur la Marne de lancer un grand emprunt, à plus forte raison d'apporter des retouches sérieuses à notre système fiscal. Sans doute, on peut nous opposer l'exemple de l'Angleterre qui, sans hésitation, pour les seuls derniers mois de l'exercice budgétaire 1914-1915 créait une surcharge de £ 15.000.000. Mais combien la situation était différente ! L'Angleterre n'avait pas connu l'invasion, la mobilisation d'une partie infime de sa population mâle n'avait apporté aucune entrave à sa production, pour laquelle la guerre allait même devenir une source de profits exceptionnel ; dans ces conditions la création d'impôts nouveaux apparaissait, en quelque sorte, comme la récupération partielle de bénéfices que la population devait retirer d'une guerre extérieure sans qu'elle ait beaucoup plus à souffrir des événements que s'il s'était agi d'une simple expédition coloniale. Il n'en était pas de même chez nous, hélas ! L'ajournement de la liquidation des opérations de Bourse au 31

juillet 1914, les mesures moratoires nécessitées par la situation tant du commerce que des établissements de crédit sont autant de preuves du désarroi économique et financier où se trouvait le pays.

Dans ces conditions il ne restait au Gouvernement d'autre alternative que de faire usage des pouvoirs financiers à lui conférés par les lois du 5 août 1914, c'est-à-dire d'avoir recours à l'emprunt à court terme, volontaire ou forcé. Un décret en date du 13 septembre 1914 créa les Bons de la Défense nationale, dont le succès prodigieux est trop connu pour que nous insistions là-dessus : nous dirons seulement qu'ils fournirent un milliard au Trésor dans les trois mois qui suivirent leur création. Nous ne mentionnerons également que pour mémoire les ressources que fournirent les avances des Trésoriers-payeurs généraux et le paiement des réquisitions en titres du Trésor, système qui fut promptement abandonné, d'ailleurs.

Mais c'est vers la Banque de France que se tourna surtout le Ministre des Finances. Les conventions de 1911 assuraient à l'Etat une avance de 2.900 millions ; M. Ribot, comme le commandait la prudence la plus élémentaire, n'attendit pas que cette somme fût épuisée et dès le 18 septembre il demandait au gouverneur de la Banque, M. Pallain, qu'un nouvel accord intervînt. Ce fut la convention du 21 septembre 1914, dont l'objet essentiel était de porter à 6 milliards le maximum des avances consenties à l'Etat, soit une

augmentation de 3 100 millions sur le chiffre primitif ; en outre des clauses importantes visaient le remboursement de la dette de l'Etat envers la Banque.

Dans la correspondance échangée entre eux le Gouverneur de la Banque avait, en effet, fait part au Ministre de la préoccupation du Conseil de Régence d'assurer, après la conclusion de la paix, le remboursement aussi prompt que possible par l'Etat de sa dette. Pour être plus précis, la Banque aurait voulu, au témoignage même de M. Ribot, qu'on pût fixer dès cette époque des délais de remboursement mais le Ministre des Finances ne voulut pas prendre un engagement formel, dans l'ignorance où il était de ce que serait la situation financière de la France au lendemain de la guerre. Sur le principe seulement il se déclarait tout-à-fait d'accord. « Rien ne serait plus funeste, écrivait-il à M. Pallain le 18 septembre 1914, que de céder à la tentation de différer ce remboursement pour se dispenser de faire les emprunts nécessaires et profiter du taux réduit d'intérêt de la dette de l'Etat envers la Banque. » Plus tard, le 22 décembre 1914, il ne s'exprimera pas autrement : « Le plus
« grand péril pour nos finances, ce serait qu'on pût
« s'accoutumer au cours forcé du billet de Banque.
« Rien ne serait, à la longue, plus funeste comme le
« prouve l'expérience des pays qui n'ont pas eu le
« courage ou qui n'ont pas eu la force de restituer aux
« banques les sommes qu'ils leur ont empruntées. »
Ces pourparlers se traduisirent par les art, 3, 4 et 5

de la convention : l'Etat s'engageait à rembourser dans le plus court délai possible sa dette envers la Banque soit au moyen des ressources ordinaires du budget, soit sur les premiers emprunts, soit sur les autres ressources extraordinaires dont il pourrait disposer. En outre, pour renforcer cet engagement un peu vague, l'art 4 prévoyait que l'intérêt des avances, aussi bien celles consenties en vertu de la convention de 1911 que celles faisant l'objet du nouvel accord, serait, un an après la cessation des hostilités, porté à 3^o/_o de façon à éviter à l'Etat la tentation, comme disait M. Ribot, de profiter du taux réduit de la Banque. Mais, soucieux des intérêts du Trésor, le Ministre des Finances n'avait consenti ce relèvement du taux d'intérêt qu'à condition qu'il ne fût pas destiné à grossir les bénéfices des actionnaires : de là l'article 5 de la convention ainsi conçu : « En aucun cas le supplément
« d'intérêt de 2^o/_o ne pourra être compris dans les
« bénéfices susceptibles d'être distribués aux action-
« naires de la Banque. Il sera affecté à un compte
« spécial de réserve destiné à couvrir, jusqu'à concurrence du montant du dit compte, les pertes qui
« pourraient se produire sur le recouvrement du
« portefeuille commercial de la Banque immobilisé
« par la prorogation des échéances. Si ce fonds de
« réserve laisse un reliquat, celui-ci viendra en atté-
« nuation du montant des avances faites par la Banque
« à l'Etat. » C'était là, selon l'expression même de M. Ribot, « une mesure de prévoyance au profit de la

« Banque de France et surtout au profit de nous-mêmes parce qu'elle nous obligera à des sacrifices que nous aurions peut-être la faiblesse d'ajourner. »

D'ailleurs, le Gouvernement fit montre d'une sagesse non moindre dans ses demandes de fonds et la Banque n'eut pas à se défendre vis-à-vis de l'Etat contre des prétentions exagérées. Les chiffres suivants, qui donnent le mouvement des avances de la Banque de France et de la Banque de l'Algérie pendant les mois d'août à décembre 1914, le montrent suffisamment :

en août :	4.100 millions de francs.
en septembre :	4.000 —
en octobre :	625 —
en novembre :	600 —
en décembre :	600 —
Total	3.925 millions de francs.

Parallèlement la circulation fiduciaire, qui au 1^{er} octobre 1914 était de 9.299 millions, restait au-dessous de 10 milliards au 10 décembre suivant, n'accusant ainsi, grâce aux dépôts volontaires du public, qu'une augmentation de 687 millions en deux mois et demi. Tant de sagesse devait avoir sa récompense : le crédit du billet de banque restait intact tant en France qu'à l'étranger tandis que les billets des pays ennemis étaient déjà dépréciés dans une proportion considérable.

Le Parlement, rentré en session le 22 décembre

1914, fut appelé à ratifier la convention passée avec la Banque le 21 septembre précédent : ce qui fut fait par l'article 13 de la loi du 26 décembre 1914.

Deuxième période : de la rentrée du Parlement à l'armistice.

Lorsque, après la victoire de la Marne, le front se fut stabilisé sur la ligne de tranchées qui, durant quatre années, devait s'étendre de la mer du Nord aux Vosges, il apparut aux esprits les moins prévenus que la guerre serait de longue durée sans qu'il fût possible de lui assigner un terme même approché. Il convenait donc d'adapter la vie du pays aux circonstances nouvelles : un peuple, en effet, fût-il aux prises avec l'envahisseur, doit vivre et pour vivre, il faut travailler et produire. Effectivement, le premier moment de stupeur passé, une amélioration sensible se manifesta dans la situation économique générale : sur tous les points du territoire libres de l'invasion les usines s'organisèrent en vue de subvenir aux besoins de la défense nationale, de nouvelles surgirent ; les retour du front des ouvriers spécialistes fournit les cadres nécessaires tandis que l'afflux des populations évacuées du Nord et le recrutement d'un personnel féminin permettaient de combler les vides produits par la mobilisation. D'un autre côté, l'acheminement vers un régime plus normal des transactions commerciales était attesté par la diminution du portefeuille moratorisé de la Banque et par la reprise progressive des escomptes.

Le gouvernement tint à donner l'exemple : il regagne la capitale, convoque le Parlement et par décret en date du 26 décembre 1914 rétablit à Paris le siège social de la Banque, qui avait dû être transféré provisoirement à Bordeaux. Malheureusement il n'alla pas plus loin. Alors que le mouvement d'enthousiasme provoqué par le redressement de la Marne avait relevé les énergies, qu'il apparaissait à tous que la victoire serait longue à obtenir et nécessiterait de lourds sacrifices, le moment eût été singulièrement bien choisi pour demander au pays un effort fiscal sérieux et immédiat mais le Gouvernement semble avoir eu la conviction que le recours à l'impôt comme moyen financier de guerre n'était pas possible tant que le pays ne serait pas délivré de l'invasion ; il semble même que dans son esprit toute nouvelle mesure fiscale dût être ajournée jusqu'à la conclusion de la paix. « Il vaut mieux attendre, exposait M. Ribot le 22 « décembre 1914, pour augmenter le poids des impôts « que le pays ait été délivré de l'invasion et que la vie « économique ait pu reprendre tout son élan. » Et il concluait en demandant d'ajourner au 1^{er} janvier 1916 l'application de l'impôt sur le revenu institué par la loi de finances de 1914. Ainsi, loin de créer de nouvelles sources de recettes de façon à assurer tout au moins le service de la dette et à compenser les moins-values constatées dans le rendement des impôts en vigueur, on ajournait la mise en œuvre de dispositions fiscales précédemment adoptées. Je sais bien

que toute une fraction de l'opinion, M. Paul Leroy-Beaulieu en tête, encourageait le Gouvernement dans cette voie : n'empêche que la responsabilité de celui-ci, comme celle du Parlement d'ailleurs, se trouve fortement engagée et que le retard apporté dans le recours à l'impôt constituait une lourde faute qui ne pouvait que s'aggraver en se prolongeant et dont nous supportons encore chaque jour les conséquences déplorables.

Bref, puisqu'on se refusait à tout effort fiscal, l'emprunt s'imposait. Néanmoins le Gouvernement ne crut pas encore venue l'heure d'un grand emprunt de consolidation ; il se contenta d'avoir recours aux moyens de trésorerie utilisés jusqu'alors : l'appel au public et l'appel à la Banque. L'émission des Bons de la Défense nationale avait rencontré, en effet, un tel succès que la limite d'émission fut portée, par des augmentations successives, jusqu'au chiffre de sept milliards. En outre, une loi en date du 10 février 1915 avait autorisé le Ministre des Finances à émettre des obligations quinquennales. Néanmoins et en dépit de l'empressement du public à répondre à cet appel, il fallut recourir aux avances de la Banque : une nouvelle convention, en date du 4 mai 1915, ratifiée le 10 juillet suivant, prévoyait, aux conditions antérieures, une avance supplémentaire de trois milliards. Mais, fait intéressant à constater, la proportion entre les ressources fournies par le concours volontaire du public et les avances de la Banque, n'était plus la même

qu'aux premiers mois de la guerre : alors que dans les derniers mois de 1914 les souscriptions aux Bons de la Défense nationale n'avaient atteint que la moitié à peine des avances consenties par la Banque, ces mêmes ressources, du 1^{er} janvier au 15 mai 1915, avaient procuré au Trésor 4.856 millions, plus du triple des 1.600 millions d'avances nouvelles versées au Trésor par la Banque.

C'était là un symptôme rassurant. Malheureusement les dépenses accusaient une progression alarmante : de 1.340 millions de francs elles étaient passées à 2.075 millions par mois pour le 4^e trimestre de 1915. En prévision de l'avenir il importait de dégager la Trésorerie en consolidant la dette flottante. Et le 11 novembre 1915 M. Ribot déposait sur le bureau de la Chambre un projet de loi autorisant l'émission d'un emprunt en rentes 5%. La loi fut promulguée le 16 novembre et le succès de l'opération, attesté peu après par des souscriptions dépassant le chiffre de 15 milliards. Grâce aux ressources ainsi procurées au Trésor et conformément à l'engagement par lui contracté aux termes de l'article 3 de la convention du 21 septembre 1914, rappelé dans la convention du 4 mai 1915, l'Etat remboursa à la Banque 2.400 millions, ramenant ainsi le compte des avances à lui consenties à 5 milliards, soit 1.100 millions d'augmentation pour l'année 1915. Ce remboursement eut d'heureuses conséquences au point de vue de la circulation fiduciaire qui au bilan du 24 décembre 1915 ne figurait que

pour 13.216.400.000 francs après avoir atteint quelques semaines auparavant 14.291 millions. Si l'on rapproche de ce chiffre celui de l'encaisse métallique qui, à la même date, dépassait 5.431 millions, en dépit d'envois d'or à l'étranger sur lesquels nous aurons à revenir plus loin, on reconnaîtra que la politique suivie jusque-là n'avait pas été dénuée de toute prudence.

Ce remboursement partiel à l'égard de la Banque semblait indiquer que, dans l'esprit de M. Ribot, un temps assez long devait s'écouler avant qu'il eût à recourir de nouveau à ses avances et que le produit de l'emprunt, joint aux ressources normales de l'Etat, assurerait au Trésor des disponibilités pour une période de quelque durée. Mais les dépenses, à mesure que les hostilités se prolongeaient, ne faisaient que suivre une progression constante : 1916, c'est l'année de Verdun, avec l'accroissement des effectifs et du matériel, la consommation formidable de munitions de toutes sortes. A ces causes venait s'ajouter l'enchérissement des denrées, aggravé encore par la hausse du change étranger : l'équilibre était, en effet, rompu entre nos dettes commerciales extérieures et nos créances à l'étranger et le franc, nonobstant les efforts de l'Etat qui avait organisé la vente au Stock Exchange des titres anglais possédés par nos nationaux, avait subi par rapport à la £ une dépréciation de 12 à 16 % ; enfin le service de la dette exigeait dès alors une annuité de plus de deux milliards. Bref, les dépenses mensuel-

les, qui en 1915 étaient montées à 1.892 millions allaient frôler le chiffre de 2.700 millions. D'autre part, le rendement des impôts, après avoir accusé une moins-value de 42 % d'août à décembre 1914, était encore inférieure de 11.21 % aux prévisions pour le 1^{er} semestre de 1916, ce qui représentait une fraction appréciable. Dans d'aussi graves conjonctures le devoir du gouvernement paraissait tout tracé : exiger enfin du pays l'effort fiscal nécessaire tout au moins pour couvrir les dépenses normales, telles que le service de la dette, et compenser les moins-values constatées dans le rendement de l'impôt. Il semble même que l'exemple des pays voisins eût dû ouvrir les yeux les plus aveugles : l'Angleterre avait demandé à ses contribuables pour l'exercice 1915-1916 un nouveau sacrifice de 64 millions £ soit au pair, 1.600 millions de francs ; elle avait doublé le taux de l'*income-tax*, établi des droits additionnels de douane et d'accise sur le thé et la bière. etc... ; l'Italie était entrée dans la même voie, avant même de combattre à nos côtés, la Russie, le Danemark, la Suède également.

Il n'en fut rien cependant. Le projet de loi portant ouverture des crédits provisoires applicables au premier trimestre de 1916, présenté à la Chambre par M. Ribot le 25 novembre 1915, ne comportait encore aucune innovation fiscale. Mais la commission du budget manifesta l'intention de voir appliquer en 1916 la loi du 15 juillet 1914 établissant l'impôt général sur le revenu et dont la loi du 26 décembre 1914

avait ajourné la mise en vigueur. Le Ministre opposa les difficultés techniques que rencontraient ses services dans l'application de la loi et le Sénat lui donna raison. Mais la Chambre tint bon et finit par l'emporter ; la loi du 29 décembre 1915 accorda seulement certains délais tant pour le recouvrement de l'impôt que pour la déclaration des contribuables empêchés par suite d'un cas de force majeure de la faire en temps utile. M. Ribot avait en outre annoncé, en même temps qu'il prônait l'ajournement de l'impôt général sur le revenu, le dépôt très-prochain d'un projet établissant un impôt sur les bénéfices extraordinaires réalisés pendant la guerre, bénéfices qu'il estimait « possible et juste de faire concourir largement « aux dépenses que la guerre impose au pays. » L'opinion publique, en effet, commençait à s'émouvoir en voyant les profits scandaleux que réalisaient certains fournisseurs de l'Etat, en toute sécurité à l'arrière, tandis que leurs compatriotes risquaient chaque jour leur vie. C'était un premier pas mais bien insuffisant encore qui devait aboutir à la loi bien connue du 1^{er} juillet 1916. D'ailleurs, quelques parlementaires, plus avisés ou plus conscients des véritables intérêts du pays, crurent devoir intervenir. Et le 9 mars 1916, M. Raoul Péret, dans son rapport sur les douzièmes provisoires applicables au deuxième trimestre de 1916 déclarait qu'il serait « d'une bonne politique financière « de demander à des impôts nouveaux une partie au « moins des ressources exigées par le service de la dette

« nouvelle. » Le Gouvernement parut vouloir écouter ce conseil d'autant plus sage que les avances de la Banque étaient passées au 30 avril 1916 à 7.300 millions, soit une augmentation de 2 300 millions pour une période de quatre mois à peine : en effet, quelques semaines plus tard, M. Ribot proposait de doubler la part de l'Etat dans les contributions directes, de relever de 2 à 3 % le taux de l'impôt général sur le revenu, de porter à 5 % la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, de remanier le régime fiscal de l'alcool, de relever les droits sur les vins, bières, cidres et sucres et d'augmenter le prix des tabacs. De tous ces projets fiscaux un seul fut retenu par la commission du budget et voté par les Chambres, celui relatif au régime de l'alcool. C'était une goutte d'eau dans la mer, étant donné surtout que la loi du 1^{er} juillet 1916 demandait un certain délai pour sa mise en œuvre et ne pouvait par suite être d'un rendement immédiat. Il fallut donc puiser de nouveau dans les caisses de la Banque, dont les avances, d'après la situation hebdomadaire au 14 septembre 1916, s'élevaient à 8.500 millions. A cette même date la circulation fiduciaire atteignait 16.600 millions. De nouveau il fallut songer à dégager la Trésorerie et la loi du 15 septembre 1916 autorisa l'émission d'un nouvel emprunt en rentes perpétuelles. L'opération produisit près de dix milliards ; la Trésorerie, plus à l'aise, put rembourser à la Banque, les 2 et 9 novembre 1916, une somme de 2.200 millions, ramenant ainsi la dette de l'Etat à 7.400 millions.

De nouveau M. Raoul Péret poussait le cri d'alarme. « Il n'est pas possible, disait-il, d'ajourner le vote-
« d'impôts nouveaux si nous voulons assurer autre-
« ment que par des ressources demandées encore à
« l'emprunt le service de la dette. » Et le Parlement, enfin d'accord avec le Gouvernement, inséra dans la loi du 30 décembre 1916 toute une série de dispositions fiscales : le taux de l'impôt sur le revenu était porté à 10 %, la taxe sur les valeurs mobilières à 5 et 6 % au lieu de 4 et 5 %, l'impôt sur les lots à 10 % ; en outre diverses taxes nouvelles étaient créées : taxe de guerre, taxe sur les théâtres, concerts et cinémas, taxe sur les eaux minérales, etc.

Malheureusement — et la faute en incombe au manque de souplesse de notre système fiscal un peu archaïque — l'ensemble de ces dispositions ne pouvait être que d'un rendement médiocre. D'ailleurs il est bien évident qu'on ne pouvait songer à couvrir à l'aide des ressources de l'impôt la totalité des dépenses de guerre : les crédits demandés pour le premier trimestre de 1917 s'élevaient, en effet, à 8.624.062.890 francs, faisant ressortir une dépense journalière de 95.800.000 francs ! Aussi le gouvernement en était-il réduit à ne négliger aucune source de recettes et bien que les Bons en circulation eussent dépassé le chiffre de 14 milliards, que le produit des impôts fût passé de 3.750 millions en 1915 à 4.560 millions en 1916, il fallut encore et toujours faire appel à la Banque. Une nouvelle convention, en date du 13 février 1917,

ratifiée le 16 février, porta à 12 milliards le maximum des avances à consentir à l'Etat par notre grand établissement de crédit : il était temps car quelques jours plus tard les prélèvements du Trésor s'élevaient à neuf milliards, chiffre prévu par les conventions antérieures, pour atteindre 10.500 millions au 31 mai suivant.

Un nouvel effort, fut demandé aux contribuables par la loi du 31 juillet 1917, qui créa les impôts cédulaires : impôts sur les bénéfices commerciaux, sur ceux de l'exploitation agricole, sur les traitements et salaires, sur les revenus des créances privilégiées et chirographaires, en même temps qu'elle relevait le taux de l'impôt foncier et celui de l'impôt général sur le revenu. Mais ce même texte, en supprimant le principal de la cote personnelle-mobilière, de l'impôt sur les portes et fenêtres et des patentes, annulait du même coup la presque totalité du bénéfice des dispositions nouvelles. Or les dépenses permanentes et normales, qui eussent dû être intégralement couvertes par les ressources de l'impôt, croissaient toujours : dans son rapport relatif aux crédits applicables au 4^e trimestre de 1917 M. Louis Marin constatait que le service de la dette nécessitait pour l'année courante 4.700 millions auxquels s'ajoutaient 2.700 millions exigés par les services civils et que par suite de l'insuffisance des impôts il existait de ce fait plus de 1.500 millions de déficit. Au Sénat, le rapporteur de la commission des finances, M. Milliès-Lacroix, faisait

entendre le même son de cloche : « Il est certain, « déclarait-il le 31 août 1917, qu'on ne pouvait cou-
« vrir les frais de la guerre avec le seul produit des
« impôts mais on peut cependant se demander si l'on
« a puisé dans une proportion suffisante à cette
« source de recettes. » Quelques semaines plus tard il
constatera mélancoliquement que l'impôt n'a couvert
en réalité que 17 % de nos dépenses depuis le mois
d'août 1914. Pour toute réponse à ces avertissements
salutaires, le nouveau Ministre des Finances, M. Klotz,
demanda au Parlement de ratifier une nouvelle con-
vention avec la Banque, en date du 2 octobre 1917 et
prévoyant une nouvelle avance de trois milliards. La
loi du 4 octobre 1917 porta ainsi à 15 milliards, le
maximum des avances à consentir par la Banque au
Trésor tandis qu'un décret, en date du 10 septembre
précédent, avait porté de 21 à 24 milliards la limite
de la circulation fiduciaire. Puis comme il fallait une
fois de plus dégager la Trésorerie en allégeant la dette
flottante — les Bons de la Défense nationale en
circulation dépassaient 23 milliards — une loi, du
26 octobre 1917, autorisa l'émission d'un emprunt en
rentes 4 %, dont le montant fut, à l'encontre des précé-
dents, limité à un capital effectif de dix milliards.
L'émission eut lieu du 26 novembre au 16 décembre et
le 20 décembre l'Etat remboursa à la Banque une somme
de 300 millions ; par suite de ce remboursement le
montant des avances fut ramené à 12.500 millions et la
circulation fiduciaire de 22.900 à 22.336 millions.

Par contre, une modification dans la procédure budgétaire eut, au point de vue financier, un heureux résultat. Le gouvernement, en demandant au Parlement le vote nécessaire à l'ouverture des crédits provisoires applicables au premier trimestre de 1918, fit, pour la première fois depuis le début des hostilités, le départ entre les crédits destinés à assurer le fonctionnement régulier des services civils et les crédits concernant tant les dépenses militaires que les dépenses exceptionnelles des services civils. Or les propositions relatives aux premiers, qui devaient être incorporés dans un projet de budget ultérieur et couverts par des ressources normales puisqu'ils correspondaient à des dépenses permanentes, laissaient apparaître un déficit de 1.266 millions. La création de nouvelles ressources fiscales s'imposait et la loi du 31 décembre 1917 y pourvut : elle revisait le taux de la contribution sur les bénéfices de guerre, relevait les droits sur les successions et les donations, édictait diverses mesures contre la fraude et créait une taxe spéciale sur les paiements.

C'est dans ces conditions, que s'ouvrit l'année 1918, qui devait être décisive pour le sort de nos armes. Les dépenses croissaient toujours, atteignant le chiffre fantastique de près de quatre milliards par mois. Sans doute les lois des 1^{er} juillet et 30 décembre 1916, des 31 juillet et 31 décembre 1917 avaient créé des ressources nouvelles dont le rendement était prévu pour 3 milliards 679 millions mais le seul accroisse-

ment des dépenses normales était évalué à 5 milliards : force était donc de continuer à faire appel aux ressources de trésorerie. Or, le 4 avril, les avances de la Banque atteignaient 14 milliards huit cents millions, ne laissant que 200 millions de disponibilités. Une convention, en date du même jour, ratifiée par la loi du 5 avril 1918, consentit une nouvelle avance de 3 milliards ; elle fut suivie d'une autre, conclue le 5 juin et ratifiée le 7 du même mois, pour une somme égale, ce qui élevait le maximum des avances de la Banque à 21 milliards. D'autre part, deux décrets en date, l'un, du 7 février, l'autre, du 3 mai 1918, avaient successivement porté la limite d'émission des billets à 27 et à 30 milliards. Bref, au 29 août 1918, les avances de la Banque à l'Etat s'élevaient à 19 milliards 150 millions pour retomber le 5 septembre à 18 milliards 114 millions. Cette brusque diminution s'explique par le fait suivant : le Gouvernement français avait sollicité du Gouvernement des Etats-Unis le remboursement des francs par lui cédés au corps expéditionnaire américain pour les achats que celui-ci effectuait en France et obtenu du Secrétaire du Trésor fédéral un versement de 200 millions de dollars, soit au pair 1.036 millions de francs, que le Gouvernement fit porter au crédit d'un compte ouvert à la trésorerie fédérale par la Banque de France : d'où la réduction de la dette publique vis-à-vis de celle-ci, qui put constituer ainsi une précieuse réserve de change. Ce n'était, d'ailleurs, qu'une juste

compensation, les besoins de l'armée américaine ayant entraîné une augmentation de la circulation fiduciaire, qui fut portée à 33 milliards par le décret du 5 septembre 1918. Aussi le gouvernement crut bon de lancer un nouvel emprunt de consolidation : l'opération, autorisée par la loi du 19 septembre 1918, eut lieu au moment même où les cloches de France sonnaient l'heure du triomphe de nos armes. Ce fut un succès colossal : les souscriptions atteignirent un total de 30 milliards en chiffres ronds ; elles provoquèrent un apport de vingt-cinq millions d'or dans les caisses de la Banque et une diminution de plus de deux milliards, exactement deux milliards quatre vingt sept millions, de la circulation fiduciaire tandis que le Trésor remboursait 2 milliards 500 millions. C'était un premier pas vers la libération de la dette publique vis-à-vis de la Banque et le retour à une situation normale. On pouvait espérer qu'avec la fin des hostilités on ne se départirait plus de cette ligne de conduite; il n'en fut rien, hélas ! comme nous allons le voir. Mais il nous faut auparavant examiner dans quelles conditions fut renouvelé le privilège de la Banque.

CHAPITRE IV

Le renouvellement du privilège de la Banque.

La loi du 20 décembre 1918.

« Le monopole d'émission concédé à la Banque de
« France et renouvelé en dernier lieu par la loi du
« 17 novembre 1897 prend fin le 31 décembre 1920.
« Il est à peine besoin de rappeler les services que la
« Banque de France, au cours d'une existence plus
« que séculaire, a rendus au développement de notre
« prospérité économique et l'utile collaboration
« qu'elle a toujours fournie au Trésor... La supé-
« rité de ce régime s'est affirmée à nouveau et de
« façon encore plus éclatante dans l'épreuve que la
« guerre lui a fait subir. Consciente de l'importance
« de la tâche qui lui incomberait à l'heure du péril
« national, la Banque s'y était préparée, elle s'est
« appliquée à le remplir avec un souci constant des
« intérêts généraux du pays. » C'est en ces termes,
que le 11 décembre 1917 M. Klotz, Ministre des
Finances, présentait à la Chambre des Députés le

projet de loi portant renouvellement du privilège de notre grand institut national d'émission. La loi du 17 novembre 1897 avait, en effet, renouvelé jusqu'au 31 décembre 1920 le privilège de l'émission des billets consenti à la Banque ; le texte prévoyait, d'ailleurs, qu'une loi promulguée avant le premier janvier 1912 pourrait en faire cesser les effets à dater du 31 décembre de la même année mais il n'avait pas été fait usage de ce droit de dénonciation ; les conventions des 11 et 28 novembre 1911, ratifiées par la loi du 29 décembre 1911, avaient seulement apporté quelques changements aux conditions d'exercice du privilège et stipulé pour la Banque de nouvelles obligations. Ainsi donc, alors qu'il restait encore plus de trois ans pour atteindre l'expiration du privilège, le Gouvernement se préoccupait d'en assurer le renouvellement : il importait, en effet, de régler la question au plus tôt si l'on voulait maintenir le crédit du billet de Banque et, d'autre part, éviter le reproche fait au ministère, lors des renouvellements antérieurs, de n'avoir pas donné à la discussion toute l'ampleur convenable.

En fait, des débats passionnés précédèrent le vote : les partis de gauche, prétextant des bénéfices anormaux réalisés par la Banque au cours des hostilités et de l'accroissement des dividendes distribués aux actionnaires, lui reprochèrent de « monnayer l'héroïsme de nos soldats. » Certains voulaient restreindre l'étendue du privilège, d'autres, subordonner davan-

tage la Banque à l'autorité de l'Etat, quelques-uns, lui imposer des charges plus onéreuses. Et M. Barthe, au nom du parti socialiste, déposa le 24 janvier 1918 un contre-projet dont les dispositions essentielles consistaient à limiter les dividendes, à restreindre la durée du privilège à celle du cours forcé et à stipuler la gratuité des avances consenties à l'Etat et aux gouvernements alliés. Mais, fait à noter, ainsi que le constatait quelques mois plus tard M. Milliès-Lacroix au Sénat, aucune opposition systématique ne fut faite au principe du privilège de l'émission. Aucune proposition ne fut déposée, tendant soit à créer une banque d'émission d'Etat, soit à confier le privilège d'émission à plusieurs établissements concurrents. « C'est que, ajoutait l'honorable sénateur, l'histoire « des Banques d'Etat a toujours été lamentable et il « n'est pas sans importance qu'au crédit de l'Etat « s'ajoute celui d'une puissante banque privée, ayant « des racines dans les entrailles mêmes de la nation « industrielle et commerciale pour soutenir la confiance du public dans le billet de banque. » Quoi qu'il en soit, ces débats furent loin d'être inutiles et des suggestions heureuses furent retenues, qui aboutirent au vote de la loi du 20 décembre 1918. Ce texte, à la vérité, sanctionnait la convention du 26 octobre 1917 mais complétée de la façon la plus heureuse par l'avenant du 11 mars 1918 et les conventions additionnelles des 11 mars et 26 juillet 1918 de façon à donner satisfaction dans une certaine

mesure aux critiques de l'opinion parlementaire. Ce sont ces textes que nous allons étudier mais, pour ne pas sortir du cadre de notre étude, dans les seules dispositions réglant les rapports de la Banque et du Trésor public.

La convention du 26 octobre 1917 a prorogé pour une durée de 25 années, du 1^{er} janvier 1921 au 31 décembre 1945, le privilège de la Banque sans apporter aucune modification au régime des avances permanentes et gratuites à l'Etat, dont le montant, en vertu des lois antérieures, s'élève à 200 millions. Il en est de même pour le concours apporté aux services de caisse du Trésor par la Banque, qui doit en outre se prêter gratuitement au règlement par virements des créanciers de l'Etat, dans les conditions fixées par les décrets de 1916, sur lesquels nous aurons à revenir plus loin.

C'est principalement en ce qui concerne les redevances de la Banque envers l'Etat, que nous avons à enregistrer d'importantes modifications. La loi de 1897 avait établi une première redevance de 1/8 (12,50 %) sur le produit de la circulation productive avec un minimum annuel de deux millions. Les conventions de 1911, dans le but de faire participer l'Etat aux bénéfices résultant du relèvement du taux de l'escompte avaient modifié le chiffre de la redevance suivant un barème progressif, allant de 1/8 à 1/6 (16.66 %). En outre, ces conventions avaient laissé subsister l'article 12 de la loi du 17 novem-

bre 1897 qui prévoyait, lorsque le taux de l'escompte dépasserait 5 %, un partage du bénéfice résultant de ce dépassement, ajouté pour un quart au fonds social et pour le surplus, versé à l'Etat. Nous dirons, à titre d'indication, que cette redevance qui, en 1897, avait produit 2.742.314 fr. 80 se chiffrait en 1917 à 23.955.540 fr. 25, non compris une somme de 12.294.311 fr. 49 à revenir à l'Etat sur le produit de l'escompte de bons du Trésor à des gouvernements étrangers et qui, d'un commun accord, se trouvait incluse dans le forfait de 200 millions dont nous parlerons tout à l'heure. Le nouveau taux de la redevance, variant de 5 à 12.50 %, était inférieur à l'ancien ; il suffit, pour s'en rendre compte, de jeter un coup d'œil sur le tableau suivant :

TAUX DE L'ESCOMPTE	TAUX ANCIEN DE LA REDEVANCE (pour 100)	TAUX NOUVEAU DE LA REDEVANCE (pour 100)
Jusqu'à 3,50 % inclus...	1,8 ou 12,50 %	5 %
De 3,50 à 4 % inclus....	1/7 ou 14,285 %	7,50 %
De 4 à 4,50 % inclus...	1/6 ou 16,66 %	10 %
De 4,50 à 5 % inclus...	id.	12,50 %
Portion au-dessus de 5 %	1/4 au fonds social ; 3/4 à l'Etat.	1/4 au fonds social ; 3/4 à l'Etat.

Mais la moins-value résultant de la substitution du nouveau barème à l'ancien se trouve compensée et

au-delà par la création d'une deuxième redevance qui se superpose en quelque sorte à la première et fait participer l'Etat au développement des opérations de la Banque ; cette redevance doit être perçue sur le produit des opérations productives de chaque exercice — déduction faite de la première redevance — le prélèvement de l'Etat étant calculé sur une base de 20 % mais avec des abattements à la base ; ainsi la première tranche de 50 millions n'est comptée que pour un quart, celle de 50 à 75 millions pour $\frac{3}{8}$, chaque tranche successive de 25 millions étant prise en compte pour une fraction supérieure de $\frac{1}{8}$ pour atteindre enfin le taux plein de 20 % à partir de 175 millions. « La combinaison de ces « deux redevances, déclarait M. Georges Pallain, « le 30 janvier 1919, dans son rapport aux action- « naires, donnera dans les années d'activité ré- « munératrice de nos opérations un rendement « plus élevé que celui du système antérieur mais, par « contre, elle ménagera les exercices où nos produits « tomberaient à un niveau voisin de nos charges d'ex- « ploitation. » Ainsi les intérêts des deux parties en présence, l'Etat et la Banque, se trouvent heureusement sauvegardés. Il est en outre stipulé que ces redevances seront perçues sans préjudice des impôts dus par la Banque, tels qui sont déterminés par les lois existantes, mais que toute majoration de ces impôts et toute création d'impôts qui atteindraient les opérations déjà frappées par les redevances seront com-

pensées avec le montant de ces dernières, l'excédent étant perçu en sus. Ajoutons enfin, pour être complet, que le calcul du produit de la circulation productive comporte une double innovation : on doit, d'une part, comprendre dans l'assiette de la redevance le montant des intérêts perçus par la Banque sur les effets prorogés, de l'autre, en exclure le produit de l'escompte des Bons du Trésor remis, à titre d'avances, à des gouvernements étrangers et qui doivent faire l'objet d'une redevance spéciale.

Toute une fraction du Parlement avait, en effet, critiqué de façon fort vive les gros bénéfices réalisés par la Banque sur les avances par elle consenties à l'Etat ou aux gouvernements alliés et ce en émettant du papier-monnaie c'est-à-dire en usant d'un privilège qu'elle tient de l'Etat lui-même. Il faut reconnaître impartialement que ces opérations avaient été loin d'être improductives, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous :

Produit de la Banque sur les avances à l'Etat :

DÉSIGNATION	1914	1915	1916	1917
Escompte des Bons remis aux Gouvernements étrangers.....	» »	13.989.249 fr.	58.083.672 fr.	150.820.400 fr.
Avances à l'Etat.....	8.602.739 fr.	56.899.847 fr.	71.530.054 fr.	103.860.958 fr.

Or, sur des bénéfices de cette importance, la Banque, conformément aux textes en vigueur, versait à l'Etat $\frac{1}{6}$ de l'escompte des Bons remis aux gouvernements alliés — le taux de l'escompte étant de 5 % — et $\frac{1}{8}$ de l'intérêt des avances proprement dites. C'est pourquoi M. Barthe, arguant de ce qu'il était scandaleux de voir la Banque tirer profit, au détriment de l'Etat, de l'exercice d'un droit régalien, le droit de battre monnaie, avait déposé un contre-projet stipulant la gratuité des avances faites pour les besoins de la guerre. Ce point n'avait, d'ailleurs, pas échappé au gouvernement lors des négociations avec la Banque, ainsi que le prouve l'article 2 de la convention du 26 octobre 1917, ainsi conçu :

Art. 2. — « A dater du début de l'exercice 1918, les
« produits exceptionnels résultant de l'escompte de
« Bons du Trésor français à des gouvernements étran-
« gers et de l'intérêt sur les avances temporaires con-
« senties à l'Etat donneront lieu, au profit de l'Etat,
« aux prélèvements ci-après :

« 85 % de l'escompte des Bons du Trésor français
« à des gouvernements étrangers ;

« 50 % des intérêts perçus sur les avances à l'Etat,
« déduction faite de l'intérêt supplémentaire de 2 %,
« visé aux art. 4 et 5 de la convention du 21 sep-
« tembre 1914, sanctionnée par la loi du 26 décembre
« 1914, intérêt qui sera versé intégralement au compte
« de réserve et d'amortissement institué par l'art. 5
« de ladite convention. »

« Cette contribution comprendra la redevance sur
« les éléments sus-visés, lesquels ne seront pas
« compris dans la circulation productive. Le montant
« de la contribution ainsi déterminée sera versé au fur
« et à mesure de l'encaissement par la Banque des
« produits correspondants, au compte spécial de
« réserve et d'amortissement sus-visé. »

Donc la Banque, qui jusqu'ici, n'avait payé à l'Etat, à titre de redevance, que 12.50 % des intérêts versés par lui et 16.66 % de l'escompte encaissé sur les gouvernements alliés, allait désormais lui verser 50 et 85 % respectivement de ces mêmes produits. La question se trouvait ainsi réglée pour l'avenir, ces dispositions devant entrer en vigueur à dater du début de l'exercice 1918. Mais il n'en était pas de même pour les exercices antérieurs, au cours desquels les bénéfices de la Banque avaient, comme nous l'avons vu, atteint de ce chef plusieurs centaines de millions ; il fallait, d'ailleurs, faire application à la Banque de la loi du premier juillet 1916. De là les deux derniers paragraphes de l'art. 2 de la convention :

« Pour la période écoulée entre le premier août
« 1914 et la clôture de l'exercice 1917 la Banque
« versera au dit compte spécial, dès la promulgation
« de la loi approuvant la présente convention, une
« somme de 200 millions, qui comprendra le solde
« de la redevance pour l'exercice 1917 sur les produits
« visés au paragraphe premier du présent article.

« Pour le passé ce versement de 200 millions et

« pour l'avenir, les prélèvements prévus au premier
 « alinéa du présent article tiendront lieu pour la
 « Banque d'impôt sur les bénéfices de guerre. »

En résumé, la question du versement par la Banque de la contribution sur les bénéfices exceptionnels de guerre s'est trouvée résolue par le versement, pour le passé, d'une somme forfaitaire de 200 millions, pour l'avenir, des redevances étudiées plus haut. Et on doit reconnaître que la solution a été des plus heureuses. Pour les exercices antérieurs, en effet, l'application du droit commun eût totalement exonéré la Banque en matière de bénéfices de guerre en raison des risques courus : en effet, sans parler des dommages subis par les succursales situées en territoire envahi, il fallait faire entrer en ligne de compte la dépréciation du portefeuille-titres, les risques encourus par l'or exporté — plus de deux milliards, — les opérations de change, en particulier avec la Banque d'Etat russe, la dépréciation — plus de 80 millions — des titres donnés en nantissement, enfin la dépréciation du portefeuille commercial. Or la jurisprudence de la commission supérieure admet l'amortissement, dès la première année, de 100 % des créances sur l'étranger et les pays envahis et de 65 % des autres. En outre, si force était d'asseoir la redevance sur le produit brut « il n'en était pas moins évident, ainsi que l'écrivait le Ministre des Finances, « que l'on
 « ne pouvait étendre cette assiette à la totalité des
 « produits bruts sous peine de frapper par double

« emploi avec la redevance ordinaire des produits
« absolument normaux et, d'ailleurs, d'être logique-
« ment entraîné à imputer sur le compte spécial l'uni-
« versalité des pertes encourues par la Banque.
« C'eût été l'abolition presque complète de l'auto-
« nomie et de la responsabilité financière de cette
« dernière. » Mais pourquoi, dira-t-on, n'avoir pas fait
application au passé du système prévu pour les exer-
cices à venir ? C'est parce que cette mesure eût
entraîné un prélèvement de 248 millions sur des
provisions et réserves s'élevant au total à 281 millions,
qu'on eût ainsi affaibli la situation de la Banque et
porté atteinte à son crédit. D'ailleurs, n'oublions pas
que les 200 millions de forfait représentaient 47, 3 %
des 422.800.000 francs de bénéfices exceptionnels
bruts réalisés par la Banque avant tout amortissement
ou constitution de fonds de prévoyance.

Quant à l'avenir, l'application du droit commun lui
était matériellement impossible : d'une part, en effet,
il était facile de prévoir que les bénéfices exception-
nels de la Banque ne s'éteindraient ni avec la guerre,
ni avec l'année qui suivrait la cessation des hostilités,
terme marqué pour l'application de la loi du 1^{er} juillet
1916 ; en second lieu, le règlement définitif avec le
fisc, aux termes de l'art. 15 de cette même loi, aurait
dû intervenir avant la fin du premier exercice qui sui-
vrait la terminaison de la guerre. A ce moment la
Banque aurait dû payer 80 % sur le montant de ses
pertes qu'elle n'aurait pas voulu consacrer par un pro-

tôt. Il lui aurait fallu exécuter sans merci mobilisés ou sinistrés, jeter sur le marché 600 ou 700 millions de titres donnés en nantissement sur avances, dénoncer brusquement les crédits ouverts à l'étranger. Qu'on juge du désarroi jeté dans la vie économique du pays à un moment où, les événements ne l'ont que trop prouvé, il y avait lieu de redouter une crise industrielle et commerciale.

Par contre, si le gouvernement se refusait, contrairement à l'attitude du gouvernement anglais envers la Banque d'Angleterre, à donner sa garantie directe pour les pertes qui pourraient se produire sur le recouvrement du portefeuille commercial immobilisé par la prorogation des échéances, il n'en était pas moins stipulé par l'art. 3 de la convention que le compte spécial serait débité du montant en principal — mais en principal seulement — des effets restés impayés et du montant en principal des créances en souffrance résultant des versements effectués chez des correspondants alliés ou neutres en contre-partie du règlement en France, par l'intermédiaire de la Banque, d'effets ou d'opérations antérieures au 4 août 1914.

Telle était, dans ses lignes essentielles, la convention du 26 octobre 1917 mais à la suite des discussions qui eurent lieu tant au sein des commissions que dans le Parlement elle fut complétée par diverses dispositions additionnelles. Ce fut tout d'abord l'avenant du 11 mars 1918 qui complétait l'art. 3 de la convention de la façon suivante :

« La Banque bonifiera le solde du compte d'amortissement d'un intérêt calculé au taux net des avances à l'État, déduction faite de l'impôt du timbre et du prélèvement prévu à l'art. 2 de ladite convention. Cet intérêt sera porté à un compte annexe le dernier jour de chaque semestre.

« Au moment de la liquidation finale du compte d'amortissement il sera fait un décompte récapitulatif des sommes successivement absorbées par l'amortissement ou attribuées à l'État sur le montant dudit compte. La Banque versera au Trésor une part du compte annexe proportionnelle au total des sommes attribuées à l'État d'après le décompte récapitulatif sus-visé. »

Ce texte se passe de commentaires. Il assure logiquement à l'État le bénéfice de l'intérêt des sommes venant en déduction de sa dette : c'est l'extension aux intérêts du principe de la compensation.

Une autre convention additionnelle, en date du même jour, stipulait au profit de l'État le versement d'un nouvel acompte de 5 millions — un premier ayant été versé en 1911 — sur le montant des billets de tous les anciens types à impression bleue sans fond rose et des petites coupures de 20 et 25 fr. émises antérieurement à 1888 et non présentées au remboursement. Ce versement devait être effectué dans le mois de l'entrée en vigueur de la convention et le solde, versé le 2 janvier 1923.

Enfin, pour désarmer les critiques qui reprochaient

à la Banque d'enrichir ses actionnaires aux dépens de la collectivité, une dernière convention en date du 26 juillet 1918, a stipulé qu'à compter de l'exercice 1918 « toute répartition d'un dividende annuel supérieur à 240 francs nets d'impôt par action obligera la Banque à verser à l'Etat une somme égale à l'excédent net réparti. »

Tels sont les textes qui, ratifiés par la loi du 20 décembre. 1918, constituent le nouveau statut de la Banque vis-à-vis de l'Etat. Et sans plus tarder la Banque ouvrit le compte spécial d'amortissement qui, au 24 décembre 1918, avait déjà reçu Fr. 437.414.951, 57.

L'ère des réparations et du travail pacifique allait commencer ; il fallait liquider la période de guerre, préparer le retour à une situation normale et en même temps seconder par une assistance libérale la reprise des affaires, la reconstitution et l'essor économique du pays. La tâche était longue et délicate mais la Banque, nantie de son nouveau statut, était de taille à l'entreprendre et à la poursuivre dans la sécurité du lendemain.

CHAPITRE V

Après l'armistice. Les dernières avances de la Banque. L'amortissement

« Votre Conseil général ne s'est, à aucun moment,
« dissimulé les inconvénients d'un accroissement ra-
« pide et considérable de l'émission des billets. Il les
« a signalés à plusieurs reprises aux Pouvoirs publics.
« Mais aux heures tragiques où se jouaient les desti-
« nées de la France, en présence des demandes qui,
« chaque fois, se justifiaient par les impérieuses né-
« cessités de la Défense nationale, il ne pouvait hé-
« siter à y souscrire ni restreindre, par une limite
« quelconque, le concours de la Banque à la Trésore-
« rie de guerre. » Ces paroles du Gouverneur de la
Banque à l'assemblée des actionnaires du 30 janvier
1919 expliquaient, excusaient même partiellement
la ligne de conduite suivie en matière financière par
le gouvernement au cours de la lutte acharnée qu'il
avait dû soutenir durant près de cinquante-deux mois:
tant qu'il s'était agi des besoins de la défense natio-

nale, sans autre alternative que de vaincre ou mourir, force avait bien été de recourir aux expédients. On avait certainement manqué de courage fiscal, on avait craint peut-être, en demandant aux populations de nouveaux sacrifices pécuniaires, de diminuer leur esprit de résistance, de rendre impopulaire une guerre qui causait déjà des deuils innombrables. Mais enfin on pouvait jusque-là plaider les circonstances atténuantes en faveur d'une politique qui, indépendamment de la dette à long terme et des Bons du Trésor en circulation, avait porté au chiffre de 17 milliards 150 millions la dette de l'Etat envers la Banque et à 30 milliards deux-cent-quarante-neuf millions la circulation des billets avec tous les inconvénients inhérents à une inflation fiduciaire de cette envergure. Mais, au lendemain de l'armistice, alors que l'ennemi s'avouait vaincu, que les dépenses militaires allaient décroître dans une proportion considérable, que le pays vibrait d'enthousiasme, il n'était plus permis de temporiser : un effort fiscal, d'autant plus vigoureux qu'il avait été plus tardif, s'imposait pour réparer les erreurs voulues ou non de la veille et rentrer dans le droit chemin. D'ailleurs l'ère des dépenses extraordinaire était loin d'être close : le ravitaillement des régions libérées, l'échange des coupures locales émises par les villes occupées, la reprise des marks constituaient de nouvelles charges auxquelles il fallait faire face. C'était un motif de plus de recourir à l'impôt : il n'en fut rien cependant. Se leurrant ou leurrant

le pays d'une parole magique : « L'Allemagne paiera », le gouvernement se borna à suivre les errements antérieurs mais en accélérant encore la course à l'abîme. En effet, au bilan de la Banque du 13 février 1919, les avances à l'Etat figurent pour une somme de 20 milliards 200 millions soit une augmentation de plus de 3 milliards pour une période de moins de 2 mois. Puis comme il ne lui restait qu'une marge insuffisante, le Ministre des Finances, M. Klotz, conclut le 13 février une convention consentant une nouvelle avance de trois milliards ; quelques jours plus tard un décret portait de 33 à 36 milliards la limite d'émission des billets. La convention du 13 février 1919 reproduisait les termes des conventions antérieures avec cette différence que le taux d'intérêt prévu était de 0 fr. 75 au lieu de 1 %.

Mais lorsqu'il fallut obtenir la ratification du Parlement, de vives critiques se firent entendre : dans le rapport qu'il présenta le 28 février 1919 au nom de la commission du budget chargée d'examiner le projet de loi, M. Louis Marin exprima une fois de plus le regret qu'on n'ait pas su par une politique « financière prévoyante et courageuse s'assurer d'au-
« tres moyens de trésorerie. » Il constatait que l'inflation fiduciaire entraîne la hausse des prix, dont l'Etat est la première victime, et dans un tableau instructif montrait qu'entre le 4^e trimestre de 1914 et le 3^e trimestre de 1918, si la circulation fiduciaire était augmentée de 304, 2 pour cent, la hausse des

prix, dans leur ensemble, avait suivi une marche ascendante analogue et qu'en particulier la hausse des denrées alimentaires présentait une courbe sensiblement parallèle. Et non sans ironie il ajoutait : « S'il résulte de cette inflation, comme l'affirme M. le « Ministre, des conséquences graves pour le pays, « comment la même politique d'expédients financiers « a-t-elle continué à être suivie depuis le 19 décembre « 1918, nous acculant à la nécessité d'autoriser un « nouvel emprunt de trois milliards à la Banque et « de faire intervenir le décret autorisant une émission « nouvelle avant même le vote de la loi. ? » Et c'était uniquement sous la pression de la nécessité, disait-il, qu'il donnait un avis favorable. D'ailleurs son allusion au décret du 25 février 1919 n'était qu'un écho des récriminations qu'avait soulevées dans les milieux parlementaires cette décision de l'exécutif ; si, en effet, l'article premier de la loi du 5 août 1914 avait autorisé le gouvernement à relever la limite de l'émission des billets de Banque par un simple décret en Conseil d'Etat, sans ratification ultérieure par les Chambres, on doit considérer que ce pouvoir exceptionnel ne saurait se justifier que par la gravité des circonstances. Or, en usant de ce pouvoir alors que les hostilités étaient suspendues pour ne pas dire terminées et ce avant même le vote de la loi qui rendait cette mesure nécessaire, le gouvernement en prenait par trop à son aise à l'égard du Parlement ; la conséquence fut un amendement de M. Albert Gro-

det, que la commission du budget accepta et qui devint l'art. 2 de la loi du 5 mars 1919, ainsi conçu :

Art. 2 — « Est abrogée la disposition de la loi
« du 5 août 1914, aux termes de laquelle la limite des
« émissions de la Banque de France peut être éle-
« vée par décret en Conseil d'Etat. »

D'ailleurs, les avertissements ne venaient pas du seul Parlement ; la Banque, au témoignage même de son gouverneur, les prodiguait également : « Votre
« Conseil n'en a pas moins attiré, une fois de plus,
« l'attention de M. le Ministre des Finances sur les
« très-sérieux obstacles que créait au rétablissement
« d'une vie économique normale la surabondance
« des disponibilités monétaires Il a demandé, de
« façon pressante, l'adoption d'une politique de
« Trésorerie faisant plus largement appel aux res-
« sources de l'impôt et au concours de l'épargne, en
« attendant que puisse être élaboré un programme
» de réduction méthodique de la circulation et de
« remboursement des avances de guerre ».

C'était prêcher dans le désert. Au début d'avril les avances dépassaient 22 milliards et le 12 du même mois M. Klotz demanda à la Banque de lui en consentir une nouvelle de 3 milliards. Cette fois les choses faillirent tourner à l'aigre. En réponse à la demande du Ministre, le Conseil de la Banque prit une délibération, en date du 15 avril, dont nous croyons devoir citer les passages essentiels :

« Le Conseil Général, après avoir pris connaissance

« de la lettre de M. le Ministre des Finances en date
« du 12 avril courant demandant à la Banque de
« France de porter de 24 à 27 milliards le maximum
« des avances à l'Etat.

« Considérant qu'il est d'un intérêt vital pour le
« pays que le billet de banque conserve un crédit au
« dessus de toute atteinte :. .

« que des dérogations à ce principe ne peuvent être
« admises que dans l'intérêt supérieur de la défense
« nationale au moment où l'existence même du pays
« est en jeu et qu'il s'agit de vaincre ou de mourir;...
« que les dépenses publiques ne doivent plus désor-
« mais présenter le même caractère d'urgence ;...

« Estime qu'il convient d'appeler tout particulière-
« ment l'attention de M. le Ministre des Finances et
« du Gouvernement de la République sur la situation
« qui est ainsi faite à la Banque de France et exprime
« le regret de ne pouvoir donner une réponse affir-
« mative à la demande qui vient de lui être soumise.»

Le refus était poli mais formel. En le transmettant au Ministre, le Gouverneur, M. Pallain, lui fit connaître qu'à son avis, pour faire revenir le Conseil sur sa décision, il y aurait lieu de reconnaître à la nouvelle avance un caractère essentiellement provisoire, d'en garantir le remboursement dans un court délai, au plus tard sur le produit du plus prochain emprunt, de stipuler enfin qu'après ce remboursement le maximum des avances autorisées serait ramené à la limite fixée par la convention du 13 février 1919. Le Minis-

tre fit siennes les suggestions du Gouverneur de la Banque mais le Conseil limita à un milliard l'avance à consentir, tout en demandant une émission supplémentaire de trois milliards, la différence devant pourvoir aux besoins du commerce et de l'industrie. Le même jour, 17 avril, le projet de loi était déposé sur le bureau de la Chambre et vint en discussion le surlendemain, 19. Une très vive opposition se manifesta : MM. Vincent Auriol et Bedouce demandèrent à la Chambre, par voie de motion, de décider qu'elle ne statuerait sur le projet que lorsque le Gouvernement aurait fait un exposé complet de la situation de la Trésorerie. Or la hâte du Ministre à faire ratifier la convention tenait exclusivement à la perspective de vacances parlementaires prolongées, pendant lesquelles le Trésor risquait de se trouver à court. La Chambre s'étant prononcée pour de courtes vacances, M. Klotz renonça à la discussion immédiate.

Le 23 avril il revint à la charge auprès de la Banque, réitérant sa demande primitive de trois milliards, toujours à titre d'avance provisoire, et proposant de relever de quatre milliards la limite d'émission des billets. Le même jour, M. Pallain lui retournait le projet de convention, revêtu de sa signature : l'article premier stipulait que la nouvelle avance de trois milliards était consentie « à titre d'avance provisoire » aux conditions de la convention du 13 février 1919 mais l'art. 2 spécifiait que « toutefois l'intérêt de ces « dernières avances serait versé en totalité au compte

« d'amortissement institué par la convention du 21
« septembre 1914. » C'était une innovation. Mais
l'art. 3 surtout est à retenir :

Art. 3. — « En exécution des obligations résultant
« de l'art 3 de la convention du 21 septembre 1914,
« le Trésor s'engage à appliquer au remboursement
« des avances de la Banque, sur le montant du plus
« prochain emprunt à émettre en rentes ou en obliga-
« tions, une somme suffisante pour éteindre les avances
« prévues par la présente convention. A partir de ce
« remboursement le maximum autorisé sera ramené
« au chiffre résultant de la convention du 13 février
« 1919. »

« Ces dispositions, disait M. Pallain dans sa lettre
« d'envoi, ne font que préciser et garantir pour la nou-
« velle avance certaines conditions d'application de
« l'art. 3 de la convention du 21 septembre 1914, qui
« garde sa portée générale. » Et il ajoutait que si le
Conseil avait décidé de verser la totalité de l'intérêt
de cette avance au compte d'amortissement prévu par
l'art 5 de la convention du 21 septembre 1914, c'est
qu'il tenait à marquer jusqu'à quel point lui apparais-
sait pressante la nécessité d'amortir la dette de l'Etat
envers la Banque. Peut-être aussi, il faut le dire, le
Conseil s'était-il souvenu que le 21 février 1919, lors
de la discussion relative à la précédente convention,
M. Barthe, avait présenté un article additionnel pré-
voyant le versement intégral au compte d'amortisse-
ment des intérêts servis par l'Etat ; il était à la fois

élégant et habile de prévenir sur ce point les désirs du Parlement.

La conclusion fut que M. Klotz se confondit en remerciements à l'égard de la Banque et écrivit au Président de la commission du budget pour le mettre au courant des modifications apportées à la convention en lui signalant que les prélèvements qu'effectuerait le Trésor se réduiraient désormais à de simples mesures de trésorerie. La commission ne s'y laissa point tromper et dans le nouveau rapport que présenta en son nom M. Louis Marin, celui-ci fit le procès de la politique financière du gouvernement. Après avoir déclaré que ce dernier aurait dû dès l'armistice envisager et aménager de nouveaux moyens de trésorerie, il proclamait que si au cours des hostilités « le gaspillage « n'en était pas moins un crime, dès l'armistice la « plus stricte économie devait être une règle implacable et la possibilité pour un ministre des finances de « faire simplement appel à la Banque ne pouvait servir de frein au gaspillage. » Et en terminant, il regrettait que « le gouvernement dans des conjonctures « si graves pour les finances publiques ne nous apporte encore ni programme financier ou budgétaire « ni politique de trésorerie. »

La loi du 17 juillet 1919 n'en ratifia pas moins la convention du 24 avril en même temps qu'elle autorisait l'émission de billets de banque jusqu'au chiffre de 40 milliards. Néanmoins, en prévoyant le remboursement de la nouvelle avance sur le montant du plus

prochain emprunt, elle marquait un progrès sur l'ancienne formule du « plus court délai possible » et consacrait le caractère essentiellement transitoire du concours accordé à l'Etat. La parole de la France était engagée : il appartenait au Gouvernement et au Parlement de tout faire pour qu'elle ne fût pas protestée. Mais, en dépit de remboursements échelonnés, dont 350 millions dans le mois de juillet, 100 millions dans le mois d'août et 600 millions dans le mois de décembre, les avances, en fin d'exercice, s'élevaient à 25 milliards et demi. Le gouvernement résolut de lancer un nouvel emprunt dans le but avoué, semblait-il, d'en amorcer la liquidation. « Ces avances, lit-on « dans l'exposé des motifs du projet de loi, approchent « indiscutablement du terme au-delà duquel elles ne « pourraient être accrues sans aggraver, dans les « conditions les plus fâcheuses, la hausse déjà si « regrettable de tous les prix et nous avons le devoir « impérieux d'en amorcer le plus tôt possible le « remboursement ». Il était temps de s'en apercevoir alors que la circulation fiduciaire atteignait le chiffre de 37.274.539.820 fr. mais il eût été mieux encore d'assurer par l'impôt des ressources permanentes capables de dégager la Trésorerie. L'emprunt, émis en février 1919, ne laissa, en effet, qu'un reliquat disponible insuffisant pour ramener le compte des avances au chiffre prévu de 24 milliards ; un versement de 1 milliard, effectué dans le mois d'avril, ne put que l'abaisser de 26 milliards 300 millions

à 25 milliards 300 millions. Le Conseil de la Banque éleva une protestation énergique mais, comme le dira quelques jours plus tard au Sénat M. Doumer, au point où l'on en était, c'était la carte forcée. Et le 14 avril, M. François-Marsal, Ministre des Finances, conclut la convention suivante :

ARTICLE PREMIER. — « Sont prorogées jusqu'au 31
« décembre 1920 les dispositions de la convention
« du 24 avril 1919, ratifiée par la loi du 17 juillet
« 1919, par laquelle le montant des avances que la
« Banque s'est engagée à mettre à la disposition de
« l'Etat, a été provisoirement fixé à 27 milliards. »

ART. 2. — « L'Etat s'engage à effectuer, sur le pro-
« duit du plus prochain emprunt en rentes ou en obli-
« gations qu'il émettra, le remboursement extinctif
« prévu par l'art. 3 de ladite convention.

ART. 3. — « En exécution des obligations résultant
« de l'art. 3 de la convention du 21 septembre 1914,
« l'Etat s'engage à poursuivre l'amortissement de
« sa dette envers la Banque jusqu'à concurrence
« d'une somme d'au moins deux milliards de francs
« chaque année, à dater du 1^{er} janvier 1921 ».

« En conséquence le montant des avances autorisées
« sera réduit de deux milliards de francs le 31 décem-
« bre 1921 et le 31 décembre de chacune des années
« ultérieures ».

En résumé, l'Etat obtenait un délai de grâce mais souscrivait à un plan d'amortissement. Et le rapporteur au Sénat, M. Doumer, faisait observer à ses

collègues qu'il s'agissait d'engagements formels de l'Etat, au bas desquels leur vote mettrait la signature de la France ; il prévoyait sans doute une nouvelle carence du Trésor vis-à-vis de la Banque. Et en effet, bien que la loi du 25 juin 1920 ait constitué, en créant huit milliards et demi de ressources nouvelles, un effort fiscal sérieux, le premier depuis la guerre, la situation résultant de cinq années d'une politique imprudente et aveugle n'a pu s'améliorer : écrasée sous le poids d'une dette de 250 milliards, incapable de pourvoir aux dépenses normales au moyen de l'impôt, contrainte de se substituer à l'Allemagne pour les dépenses dites recouvrables, notre Trésorerie, affolée, vit au jour le jour.

Un nouvel emprunt, émis en novembre 1920, procura au Trésor neuf milliards cent millions de numéraire qui, selon l'expression de M. le Professeur Jèze, furent « engloutis dans le gouffre sans fond des dépenses publiques courantes ». Aucun remboursement ne vint alléger la dette de l'Etat à l'égard de la Banque. Une nouvelle et dernière convention dut intervenir le 29 décembre 1920, qui proroge jusqu'au 31 décembre 1921 le chiffre de 27 milliards comme maximum des avances. Mais il reste stipulé que « conformément à l'art. 3 de la convention du 14 avril 1920, l'Etat poursuivra l'amortissement de sa dette « envers la Banque de France à raison de deux milliards de francs au moins chaque année et en conséquence, le montant des avances autorisées sera,

« chaque 31 décembre, réduit d'une somme de deux « milliards ». Pour commencer, la dette devra être ramenée à 25 milliards avant le 1^{er} janvier 1922.

« Nous éprouvons une véritable humiliation, écrit M. Doumer, de n'avoir pas su empêcher les « fautes qui nous ont réduit à la nécessité d'une seconde prorogation d'échéance. » Il est toujours permis d'avoir des regrets, même tardifs, à condition d'en tirer profit pour l'avenir. En sera-t-il ainsi ? Nous osons l'espérer bien que les motifs d'en douter ne manquent pas : en premier lieu la fameuse formule : « L'Allemagne paiera », a fait faillite et si nos ennemis viennent d'accepter l'ultimatum des Alliés, on est en droit de se méfier d'un peuple auquel la théorie du chiffon de papier est chère ; d'autre part, aucun nouvel effort fiscal n'a été demandé à notre pays, les rentrées de l'impôt sont même inférieures aux prévisions budgétaires en raison notamment du déficit qu'a révélé la perception de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Et notre dette envers la Banque oscille toujours autour de 26 milliards. Quand donc le Parlement aura-t-il le sursaut d'énergie pour adopter — et imposer au besoin au Gouvernement — une politique financière droite, loyale, courageuse et la substituer aux procédés de banqueroute, au milieu desquels se débat une Trésorerie affolée ? L'homme d'Etat qui attacherait son nom à cette petite révolution financière, pourrait se vanter d'avoir gagné la paix. Et c'est quelquefois plus difficile que de gagner la guerre.

CHAPITRE VI

Concours de la Banque aux opérations du Trésor

Après avoir examiné dans quelles conditions la Banque de France, au cours des sept dernières années, a été appelée à venir en aide au Trésor, nous ne saurions passer sous silence le concours par elle prêté à l'Etat sous les formes les plus diverses au cours de cette période tragique.

On sait que le statut de la Banque comporte, depuis 1857, l'ouverture d'un compte-courant au profit du Trésor. Mais c'est surtout depuis le renouvellement de son privilège, en 1897, qu'elle participe d'une façon plus active aux services de caisse de la Trésorerie : en effet, aux termes de l'art. 10 de la loi du 17 novembre 1897, la Banque a dû ouvrir gratuitement les guichets de ses bureaux auxiliaires, comme ceux de ses succursales, aux versements et aux prélèvements effectués par les comptables publics. En outre, même

dans les villes rattachées, elle doit faire opérer à toutes les échéances le recouvrement des traites tirées sur certains comptables par d'autres comptables du Trésor ainsi que celui des traites des débiteurs de l'Etat à l'ordre des agents du fisc; enfin elle doit son concours gratuit tant pour les émissions que pour le paiement des coupons des rentes françaises. Par la force même des choses la guerre devait donner, en raison des dépenses qu'elle occasionnait, un développement considérable aux opérations de cette nature, qui reçurent une impulsion nouvelle du fait des mesures prises pour réduire l'inflation fiduciaire : l'administration des Finances avait le devoir, comme disait M. Ribot, de réagir contre la pratique des paiements en espèces et devait tout au moins donner l'exemple, C'est pourquoi on accorda aux débiteurs du Trésor la faculté de s'acquitter par la remise de chèques barrés tandis qu'un décret, en date du 20 juin 1916, autorisait un nouveau mode de règlement des créanciers de l'Etat. L'article premier en était ainsi conçu : « Les créanciers
« de l'Etat et des Départements qui ont un compte
« de dépôt de fonds ouvert à leur nom soit à la Caisse
« centrale du Trésor public ou dans une Trésorerie
« générale, soit à la Banque de France ou dans une
« banque possédant elle-même un compte à la Banque
« de France peuvent, sous les conditions indiquées
« au présent décret, obtenir paiement de leur cré-
« ance sans avoir à se déplacer ni à donner person-
« nellement quittance, par simple virement compor-

« tant inscription de la somme due au crédit de leur « compte de dépôt. » Et l'art. 2 stipulait que ce mode de règlement ne pourrait être employé qu'en vertu d'une clause formelle du marché ou sur la demande du créancier. Quatre décrets successifs rendirent ce mode de règlement applicable aux dépenses des régies financières, à celles du service des postes, des chemins de fer de l'Etat et de l'imprimerie nationale.

Pour se rendre compte des proportions qu'a prises le développement des opérations effectuées par la Banque pour le compte du Trésor, il suffira d'indiquer que leur total, de 13 milliards 746 millions en 1913 — débit et crédit cumulés — est passé à 31 milliards 090 millions en 1914, a dépassé 85 milliards en 1915 et suivant une progression constante, a atteint en 1920 le chiffre fantastique de 464.234.900.000 francs.

Parmi ces opérations une mention toute spéciale doit être faite à la participation de la Banque aux émissions soit de valeurs à court terme soit de grands emprunts de consolidation. Pour ce qui concerne les Bons et les Obligations de la Défense Nationale, nous rappellerons que le montant des Bons souscrits ou renouvelés par son intermédiaire depuis le début de la guerre s'élevait au 31 décembre 1920 à plus de 77 milliards, non compris un milliard cent dix-sept millions d'Obligations de la Défense Nationale. Il ne faut pas oublier non plus que dès le début la Banque avait admis à l'escompte les Bons n'ayant plus que trois mois à courir et qu'elle les admet en garantie

d'avances, quelle que soit leur échéance, jusqu'à concurrence de 80 % de leur valeur. Quant aux grands emprunts de consolidation, par la multiplication de ses guichets, par une propagande bien comprise, la Banque eut à cœur de coopérer, autant qu'il dépendait d'elle, au succès de leur émission. En outre son Conseil Général adopta des mesures destinées à faciliter la libération des titres en assurant aux souscripteurs d'appréciables avantages : élévation, pour les prélèvements effectués en vue de l'emprunt, de la quotités des prêts sur titres, décompte à partir seulement du jour de clôture des émissions des intérêts dûs pour avances correspondant à des versements de souscriptions, acceptation anticipée de coupons non échus, admissions en garantie d'avances, à raison de 80 % de leur valeur, des rentes intégralement libérées. Ses efforts furent récompensés puisque les souscriptions reçues à ses guichets représentèrent jusqu'à 45 % du total des sommes recueillies, se chiffrant pour l'ensemble des six emprunts émis jusqu'à ce jour par un capital nominal de plus de quarante-trois milliards.

Mais la Banque ne se contenta pas d'user de son influence auprès de sa clientèle pour faire affluer l'épargne française dans les caisses du Trésor. Elle voulut également mettre au service du pays le crédit mondial que lui ont valu la prudence de sa gestion et la sagesse de ses administrateurs. De là son intervention dans toutes les opérations tendant à nous faire ouvrir des

crédits à l'étranger et par là à enrayer la hausse du change; sans doute la question du change intéresse avant tout le commerce et l'industrie mais le Trésor était le premier intéressé à entraver la hausse des devises étrangères en raison des achats considérables qu'il était appelé à faire, soit directement soit par l'intermédiaire de ses fournisseurs, dans les pays alliés ou neutres. Dans ce but la Banque, au cours de l'année 1915, prenait une part active aux négociations de l'emprunt franco-anglais de 500 millions de dollars à New-York en même temps qu'elle remettait à la Banque d'Angleterre, conformément à l'arrangement franco-anglais du 30 avril 1915, vingt millions de souverains en or, en contre-partie desquels le Trésor français reçut à Londres un crédit de 62 millions de livres sterling. Cet envoi servit à compenser les sorties d'or résultant pour l'Angleterre de l'affectation partielle de ce crédit au paiement d'achats effectués par le Gouvernement français en Amérique. Mais, dans l'intérêt national, la Banque se préoccupait de réduire autant que possible les sorties d'or par-delà les frontières et s'appliquait à développer la mobilisation du portefeuille français de valeurs étrangères : c'est, en effet, sur sa demande, qu'au mois de février 1916, le Gouvernement britannique consentait à lever, en faveur des porteurs français, l'interdiction de vendre à Londres les titres qui n'étaient pas restés en Angleterre depuis le 30 septembre 1914 ; l'accord fut conclu à la condition que les ordres seraient transmis à la Banque d'Angle-

terre par l'intermédiaire de la Banque de France, qui pour faciliter le développement de ces opérations, prit à sa charge les frais de port et d'assurance des titres. Les négociations, d'ailleurs, furent étendues aux principaux marchés de l'étranger et atteignirent, dès l'année 1916, le chiffre de 125 millions. Dans le même ordre d'idées la Banque prêtait son concours au Trésor pour le rachat d'un certain nombre de valeurs des pays neutres et ouvrait ses guichets aux prêts de titres à l'Etat, coopérant ainsi indirectement aux crédits ouverts en Amérique, en Espagne et en Scandinavie sur dépôt de ces valeurs.

Ces palliatifs divers n'évitèrent pas, d'ailleurs, la nécessité d'obtenir de nouveaux crédits tant de la Banque d'Angleterre, que du Gouvernement britannique. Mais la banque de France, préoccupée de conserver pour les lendemains de la guerre un stock monétaire capable d'appuyer notre circulation fiduciaire, substitua, pour les envois d'or, la forme du prêt à celle de la vente définitive. Ces prêts d'or figurent dans ses écritures sous la rubrique " Or à l'Etranger ". Dès la fin de 1916, les sorties d'or soit effectives soit sous forme de prêts à la Trésorerie britannique atteignaient 2 milliards 568 millions et avaient permis la conclusion d'arrangements qui avaient procuré, tant au Trésor qu'au commerce, près de neuf milliards de compensations internationales. Seulement, au cours de l'année 1917, l'intervention des Etats-Unis aux côtés de la France et de ses alliés fit entrer le problème du

change dans une phase nouvelle et les sorties d'or dépassèrent à peine 450 millions dont 435 millions adressés à la Trésorerie britannique antérieurement à l'entrée en guerre de l'Amérique. En résumé, les prélèvements sur l'encaisse de la Banque au cours des hostilités atteignirent 3.022 millions dont 1.955 millions représentent des prêts d'or faits à l'Angleterre et doivent être remboursés au fur et à mesure de la liquidation des crédits correspondants. Une première rentrée de cinquante-neuf millions d'or eut lieu au mois de février 1919 à la suite du remboursement par l'Etat français de 7 millions £ de crédits.

Enfin, indépendamment des avances directes au Trésor, la Banque avait facilité, par l'escompte des Bons du Trésor français, la réalisation des avances de l'Etat à des gouvernements alliés. A la fin de l'exercice 1918 le montant de ces escomptes s'élevait à 3.526 millions ; il atteint à l'heure actuelle environ quatre milliards.

Il importe également de mentionner le rôle de la Banque dans la libération de l'emprunt 3 1/2 %. Cet emprunt, émis le 7 juillet 1914, était loin d'être classé. La moitié environ était entre les mains de spéculateurs et l'existence de ce flottant avait grandement contribué à rendre nécessaire l'ajournement de la liquidation du 31 juillet 1914, en raison de la baisse des cours et de l'énormité des différences à payer. D'un autre côté l'emprunt n'était que partiellement libéré et ni vendeurs ni acheteurs n'étaient en mesure d'ef-

fectuer les versements. Le portefeuille lui-même, en raison du moratorium, ne le pouvait pas davantage. Pour inciter les souscripteurs à s'acquitter envers le Trésor, le Gouvernement promit aux porteurs de certificats provisoires d'admettre leurs titres, au prix d'émission de 91 francs, à la souscription des emprunts à émettre avant le premier janvier 1917 mais à la condition que les versements de libération seraient effectués aux époques prévues par les arrêtés ministériels. Néanmoins, à la fin de novembre 1914, il restait encore à rentrer 289 millions. Pour remédier à cet état de choses, la Banque de France, à la demande de M. Ribot, Ministre des Finances, décida de se charger, contre remise des certificats en nantissement, d'opérer les versements restant à effectuer. Les sommes avancées de ce chef par la Banque ont atteint 141.032.543 fr., s'appliquant à la libération de 6.397.757 fr. de rente, somme qui vint grossir d'autant les ressources du Trésor.

CONCLUSION

Les critiques n'ont pas été ménagées à la Banque de France, touchant son rôle pendant la guerre ; on s'est plu, d'une façon générale, à lui reprocher de s'être montrée trop large à l'égard du Trésor et, chose étrange, c'est chez les partis de gauche qui, en 1871, par la bouche de Gambetta, faisaient grief à la Banque de sa parcimonie, que l'on s'est montré le plus sévère. Certains sont allés jusqu'à voir en elles l'auteur responsable de la vie chère et de la hausse du change, uniquement préoccupée d'accroître les bénéfices de ses actionnaires. D'autres, tout en faisant la part de l'exagération inhérente aux discussions politiques déclarent qu'elles eût dû opposer un veto formel aux demandes d'avances sous forme de papier-monnaie, dès le moment où la circulation fiduciaire avait atteint une certaine limite.

Lorsqu'on s'est donné la peine d'étudier les rapports de la Banque et du Trésor dans les années 1914 à 1918 et de réfléchir quelque peu, il est permis de penser que ces critiques ne sont guère fondées. Nous avons vu qu'au cours de la mobilisation, comme dans

les mois qui ont suivi, les avances à l'Etat n'ont eu rien que de très-normal. Si dans les années qui ont suivi il n'en est pas de même, il convient de remarquer qu'il était difficile pour la Banque de tenir une autre ligne de conduite : quand la patrie est en danger, qu'il s'agit, comme le proclamait son Conseil Général, de vaincre ou de mourir, qu'on fait appel au patriotisme des Régents, on est quelquefois contraint de laisser un peu dans l'ombre les principes de l'économie politique et de la science financière. Le Gouvernement, certes, eût pu dans une certaine mesure réduire le concours pécuniaire de la Banque en faisant plus largement appel à l'impôt mais s'il ne l'a pas fait, peut-on en faire reproche à l'Administration de la rue Croix-des-Petits-Champs ? Et d'ailleurs, à qui fera-t-on croire que la Banque n'a pas multiplié les avertissements les plus solennels ? Qu'on veuille bien se reporter aux négociations qui ont précédé la convention du 24 avril 1919, à la correspondance qui fut alors échangée et dont nous avons donné plus haut quelques extraits et l'on se rendra compte de l'attitude de la Banque. Or, si les correspondances antérieures n'ont pas été publiées comme le fut celle-là à la demande de la Commission du budget, on peut néanmoins présumer que le Conseil n'avait pas attendu jusque-là pour adopter pareille attitude. Qu'on ne s'y trompe pas : si l'émission du billet de banque s'était trouvée exclusivement entre les mains de l'Etat, ce n'est pas par 38 ou 39 milliards

que se chiffrerait actuellement la circulation fiduciaire mais par 70 ou 80 milliards, 100 peut-être.

D'ailleurs, si les divers gouvernements qui se sont succédé au cours des hostilités ont eu le tort de ne faire qu'un appel timide et tardif à l'impôt, il convient de leur accorder les circonstances atténuantes, la situation léguée par leurs prédécesseurs étant loin d'être nette. Si nous n'avions pas abordé la guerre avec une dette formidable pour l'époque, avec un système fiscal archaïque, sans aucune élasticité, le recours à l'emprunt eût été plus facile, l'appel à l'impôt également. On raconte qu'à la dernière conférence de Londres, M. Lloyd George s'adressant à notre Ministre des Finances, M. Doumer, lui aurait dit : « La première qualité d'un homme d'Etat, c'est le courage ». Belle devise que nous voudrions voir inscrire en lettres d'or au frontispice du Parlement car lorsque, dans un but de popularité facile, on évite de frapper le contribuable, on lui ménage de bien désagréables lendemains. Que nos gouvernants s'imprègnent donc bien de cette vérité, que l'effort à faire doit être d'autant plus énergique, plus violent même, qu'il est intervenu plus tard et que les erreurs à réparer ont été plus lourdes.

Cela dit, faisons nôtre l'opinion de M. Milliès-Lacroix sur la Banque de France : « Il faut recon-
« naître, écrivait le rapporteur de la Commission
« des Finances du Sénat le 17 septembre 1918,
« que le concours que la Banque a prêté à l'Etat, fut

« décisif. Sans doute elle y fut puissamment aidée
 « par le crédit dont n'a cessé de jouir l'Etat français
 « au milieu des péripéties par lesquelles est passé
 « notre pays depuis la déclaration de guerre.... Néan-
 « moins ce serait commettre un acte d'ingratitude
 « que de ne pas reconnaître les services signalés
 « qu'en toute indépendance et sans hésitation la
 « Banque de France a rendus à l'Etat pendant cette
 « période mémorable.... Pour la levée du bouclier
 « économique du pays la Banque de France a été le
 « metteur en œuvre et le levier du Trésor. »

VU : *Le Président de la Thèse,*
 GASTON JÈZE.

VU :
Le Doyen,
 F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
 APPEL.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT - PROPOS	5
CHAPITRE I ^{er} . — Le papier-monnaie. Les inconvénients de l'inflation fiduciaire.....	7
CHAPITRE II. — La situation financière au 2 août 1914. Pouvoirs financiers conférés au Gouvernement pour conduire la guerre.....	17
CHAPITRE III. — Les avances de la Banque à l'État jus- qu'à l'armistice.....	23
<i>Première phase</i> : Pendant la mobilisation..	23
<i>Deuxième phase</i> : Pendant les hostilités	29
CHAPITRE IV. — Le renouvellement du privilège de la Banque. La loi du 20 décembre 1918	51
CHAPITRE V. — Après l'armistice. Les dernières avances de la Banque. L'amortissement.....	65
CHAPITRE VI. — Concours de la Banque aux opérations du Trésor.	79
CONCLUSION.....	87

